

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO IX
Vol. II — N. 3
Jun. 1946

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

PALÁCIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Abílio Mindêllo Balthar

DIRETORES DE DIVISÃO:

Manoel Leite Lôbo
Orçamento e Organização

José Machado de Faria
Pessoal

Walter de Toledo Piza
Seleção e Aperfeiçoamento

Jorge Oscar de Melo Flores
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Guilherme Augusto dos Anjos
Administração

Lopo de Carvalho Coelho
Documentação

Consultor Jurídico
Carlos Medeiros Silva



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de Dezembro de 1939)

ANO IX

JUNHO DE 1946

Vol. II - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Vantagens e Limites do Estado-Maior Administrativo	Págs. 3
--	---------

COLABORAÇÃO

✓ Normas para a classificação dos trabalhos pro fissionais segundo aptidões — EMILIO MIRA Y LOPES	5
✓ Previdência Social no clima da "revolução social" contemporânea — ESTANISLAU FISCH-LOWITZ	12
✓ Pagamentos por cheque — RICHARD LEWINSOHN	22
✓ O princípio fundamental da Ciência da Administração — CELSO DE MAGALHÃES	27
✓ Capacidade técnica e escolha de chefes — WAGNER ESTELITA CAMPOS	30
✓ Um caso objetivo de organização — PEDRO MAIA FILHO	33

PENSAMENTO ALIENIGENA:

✓ O Estudo da Administração — MARSHALL E. DIMOCK	40
A reforma do Serviço Civil na França — FREDERICK GUTHEIM	48

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

✓ Direito e urbanismo — YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA	52
✓ A democracia, o município e a evolução econômica — DJACIR MENEZES	60
✓ Administração Municipal e Ruralismo Pedagógico — J. ROBERTO MOREIRA	66

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA:

✓ Tavares Bastos, reformador administrativo — LUIS PINTO	73
--	----

DOCUMENTÁRIO

REPORTAGEM:

✓ A Escola de Enfermagem Alfredo Pinto — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	76
--	----

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

✓ Os Territórios e a futura Constituição — THEODORO ARTHOU	92
Pareceres — Julgados	96

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

✓ Orçamento — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS	104
Aspectos da elaboração da proposta orçamentária	108
✓ Organização — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA	111
Improvisação e Planejamento	113
✓ Administração de pessoal — ERMELINDO BORSATTO	121
Exigência de interstício para acesso de funcionários	122
Notas para o funcionário	128
✓ Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	132
A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento — Sua importância	135
Questões apresentadas no Concurso para a carreira de Detetive do M.J.N.I.	139
✓ Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMAN	142
Cursos e Escolas de formação e aperfeiçoamento profissional	
✓ Edifícios Públicos — LUCILIO BRIGGS BRITO	
Peculiaridades do problema dos equipamentos	

NOTAS:

✓ Linhas fundamentais do Município	135
Associação Brasileira de Municípios	139

BIBLIOGRAFIA:

Crítica — Indicações — Publicações recebidas	142
--	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n. 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar - Sala 613

Rio de Janeiro - Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 543
Administração..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00

Assinatura anual para o exterior Cr\$ 100,00

Número avulso... Cr\$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à “Revista do Serviço Público”.

A administração da Revista pede aos Srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Vantagens e limites do Estado-Maior administrativo

AS linhas evolutivas da moderna administração levaram a duas marcantes inovações : o surgimento de órgãos apenas consultivos, e o surgimento dos serviços auxiliares, frutos naturais da crescente especialização das tarefas de administração geral. E tão complexa é esta evolução dicotômica que alguns autores não distinguem bem as duas espécies de órgãos, usando, num sentido mais amplo, ora o termo staff, retirado da terminologia militar, abrangendo as duas espécies; ora o termo serviço auxiliar, abrangendo também os órgãos de aconselhamento.

Em qualquer organização de grande vulto, o chefe pode delegar a outrem a execução efetiva de muitos dos seus deveres, mesmo pessoais. As responsabilidades da direção, todavia, não as pode ele evitar, já que está ligado irredutivelmente à política administrativa, ao dever de comando, aos problemas de organização e suas relações, etc. Daí a sua carga de responsabilidade ser às vezes tão grande que um homem só não pode carregá-la, o que leva à necessidade de assistência para tomar aquelas decisões que não pode delegar a outros, por serem inerentes ao seu próprio cargo.

Em alguns casos esta ajuda é ocasional e assistemática; em outros, ela se resolve com um assistente executivo ou secretário particular; na maioria dos casos, porém, a ajuda necessária assume um caráter mais permanente, exigindo então um serviço caracterizado de estado-maior.

Que deve fazer o serviço de estado-maior? Estudar as questões que dependem de decisão, coligir documentos e informações, planejar o curso de ação e aconselhar seu chefe com referências para esse fim. Se o conselho fôr recebido pelo executivo, ainda aí continua o serviço auxiliando na transmissão e explanação das ordens, na observação dos resultados, etc.

De modo geral, a competência básica das atuais tarefas de um órgão staff está implícita na legislação orgânica baixada para as forças armadas dos Estados Unidos em 1903, sob a influência do ministro Elihu Root :

“sejam os deveres dos corpos de Estado-Maior preparar planos para a defesa nacional e mobilizar forças militares em tempo de guerra; investigar e relatar tôdas as questões ligadas à eficiência do exército e à preparação das operações militares; prestar ajuda profissional e assistência ao secretário da guerra, a generais e outros comandantes superiores e trabalhar como seus agentes, informando e coordenando a ação de todos os oficiais que estão sujeitos pelos termos dêsse ato à supervisão do chefe do staff; executar os deveres militares não outorgados em lei.

Todos os ofícios incluídos nos ditos corpos (Corpos de Estado-Maior) devem entregar-se exclusivamente ao estudo de problemas militares, preparação de planos para a defesa nacional e a utilização das forças armadas em tempo de guerra, investigando e comunicando sobre a eficiência de tais serviços, e sua aplicação na paz ou na guerra”.

Como se nota, caracteriza-se aí não um serviço de execução, um simples instrumento de estudos, pesquisas, planejamento e observação.

Numa organização que não seja muito complexa, a natureza dos problemas é tal que o chefe executivo, os diretores dos departamentos maiores, podem por si mesmos elaborar os planos e fazer as observações necessárias na orientação de suas decisões. A função do staff, então, é inerente à própria função executora. Numa organização de vulto, a complexidade dos problemas exige especialização: a função de estado-maior é segregada da função-motriz, para ser desdobrada em agências especializadas, que variam diretamente com o tamanho da organização e o caráter de seus problemas.

O estado-maior, para bem tratar de suas atividades, precisa, pois, situar-se fora da linha direta da hierarquia administrativa; enquistando-se num órgão adjunto do gabinete do chefe do executivo ou de executor superior, sobre o qual não pesam as linhas de subordinação e de responsabilidade. Exorbitando estes limites, haverá profundos desajustamentos. Por exemplo: se o executivo atribuir ao staff funções executivas que pertençam aos departamentos, surgirá, no mínimo, um dualismo de responsabilidades, ou, pior, a responsabilidade e a posição do órgão executor ficam em suspenso. Se o órgão staff é sóbrio, estudará a situação até encontrar uma solução (preferentemente em cooperação com o departamento), relata os resultados ao executivo, e traça com o departamento usurpado as necessárias instruções. Caso contrário, teremos um irreparável problema de superposição de funções.

Existe, também, uma tendência perniciosa, segundo a qual o estado-maior se torna agência de controle com direito próprio de agir mediante o que sabe ou crê que seja política de execução. Com a evolução dos antigos programas, surgem novas fases, variações da primeira formulação parecem necessárias, enfim, tornam-se essenciais mudanças de ação. E então o serviço baixa a devida ordem ou diretrizes dentro da estrutura da política aceita, ao invés de levar os fatos ao conhecimento executivo, traindo assim, a verdadeira função do staff.

Como é natural, os departamentos executores, zelosos de sua autoridade, reagem e tendem a resistir a qualquer intervenção externa. Sua tradição histórica baseia-se na independência, na sua quase autonomia. Por isso, quase sempre procuram anular prontamente os trabalhos do órgão de aconselhamento, adotando uma política de não cooperação ou sabotagem.

Em todos estes casos, as vantagens do estado-maior se anulam.

Os funcionários do staff, pois, dependerão sempre mais da habilidade para negociar idéias do que da capacidade de comando. A posse de um largo cabedal de conhecimentos, a perícia especializada da pesquisa organizada; paciência e persistência substituindo a tendência para decisões fixas e rápidas; convicção apostolar do anonimato extinguindo qualquer vaidade pessoal; lealdade para com os supervisores e não apenas insistência nas próprias convicções; tudo isso deve encorporar o pesquisador, o homem de estudos. Disso depende, *prima ratio*, o sucesso dos órgãos de staff, dos quais o executivo deve apenas depender através de idéias e não de atos.

Normas para a classificação dos trabalhos profissionais segundo aptidões

Prof. EMILIO MIRA Y LOPEZ

(Tradução de Lygia Azevedo)

O autor estuda as diferenças existentes entre os critérios administrativo-econômico, estatístico e psicotécnico para a classificação das ocupações profissionais. Expõe os fundamentos científicos (teórico-experimentais) de sua classificação original, de tipo psicotécnico, para fins de orientação profissional, fato que deverá ser entendido pelos nossos leitores como uma especial deferência. (N.R.)

A orientação profissional não pode ser realizada sem a classificação prévia dos trabalhos profissionais em grupos correspondentes às aptidões requeridas para seu desempenho. Este tipo de classificação diverge dos que até agora têm sido utilizados por vários departamentos de trabalho e conselhos de economia nacional com objetivos puramente descritivos, didáticos ou estatísticos. Efetivamente, estes últimos são mais exaustivos porque abrangem tôdas as ocupações conhecidas, ao passo que o primeiro tipo somente leva em consideração os trabalhos profissionais aos quais tem sido aplicada a investigação psicotécnica das aptidões exigidas.

Como passo preliminar à melhor compreensão do assunto, transcrevemos um resumo do sistema classificador adotado pelo "United States Government Employment Office", por meio do qual foram catalogadas mais de 20.000 ocupações profissionais.

GRUPOS E DIVISÕES OCUPACIONAIS GERAIS

0. OCUPAÇÕES LIBERAIS E DE DIREÇÃO

- 00 a 0-3. Ocupações profissionais (liberais)
- 0-4 " 0-6. " semi-profissionais
- 0-7 " 0-9. " de direção e burocráticas (*managerial and official*)

1. OCUPAÇÕES DE FÁBRICA E ASSEMBELHADAS

- 1-0 a 1-4. Ocupações de fábrica e assembladas
- 1-5 " 1-9. " " venda e assembladas

2. OCUPAÇÕES DE SERVIÇO

- 2-0. Ocupações domésticas
- 2-2 a 2-5. " pessoais
- 2-6. " de proteção
- 2-8 a 2-9. " de porteiro e conservador de edifícios

3. OCUPAÇÕES AGRÍCOLAS, DE PESCA, FLORESTAIS E ASSEMBELHADAS

- 3-0 a 3-4. Ocupações agrícolas e de horticultura e similares
- 3-8. " de pesca
- 3-9. " florestais (exceto de extração de lenha), de caça e ornato

4

5 Ocupações qualificadas (hábeis)

6

7 Ocupações semi-qualificadas (semi-hábeis)

8

9 Ocupações não qualificadas (inábeis)

Vejamos, agora, como se especifica o primeiro grupo (ocupações profissionais) ao introduzir a codificação de três algarismos, ou seja a especificação de sub-títulos.

00-03 (Ocupações profissionais)

0-01 Contadores e revisores

0-02 Atores e atrizes

0-03 Arquitetos

- 0-04 Artistas, escultores e professores de arte
- 0-06 Autores, editores e repórteres
- 0-07 Químicos ensaístas e metalúrgicos
- 0-08 Clérigos
- 0-11 Diretores, professores e instrutores
- 0-12 Agentes territoriais
- 0-13 Dentistas
- 0-15 Engenheiros químicos
- 0-16 " civis
- 0-17 " eletricitistas
- 0-18 " industriais
- 0-19 " mecânicos
- 0-20 " de minas
- 0-22 Advogados e juizes
- 0-23 Bibliotecários
- 0-24 Músicos, professores de música
- 0-25 Farmacêuticos
- 0-26 Médicos e cirurgiões
- 0-27 Trabalhadores sociais
- 0-28 Estatísticos
- 0-30 Professores primários (de jardim de infância)
- 0-31 " secundários e diretores de escolas
- 0-32 " e instrutores, não rigorosamente classificados
- 0-33 *Nurses* diplomadas
- 0-34 Veterinários
- 0-38
- 0-39 Ocupações profissionais não classificadas.

Dentro de cada um desses números, mediante a agregação de outros dois algarismos, alinham-se os diversos tipos de especialização do trabalho, de sorte que, em última análise, a ocupação concreta é definida por um número, codificado, de cinco algarismos.

Quando se trata, porém, de considerar uma relação de trabalhos de acordo com suas *características psicofisiológicas comuns*, o critério classificador tem de ser muito diferente, uma vez que, *a priori*, pouco adianta a identidade ou semelhança do material elaborado e o local em que a tarefa vai ser desempenhada; são decisivos, ao contrário, os dados provenientes da natureza das operações pessoais que o trabalho exige, para ser bem executado. Não sendo nosso propósito acumular conhecimentos no leitor, mas, apenas, dar-lhe os que nos parecem mais práticos para encetar a ta-

refa de orientação, renunciamos a expor as diversas classificações psicotécnicas já propostas (Lipmain, Rupp, Claparède, Weyemburg, Vittels, Piorowsky, Baungarten, Mauvezin, etc., etc.) e passamos a explicar as adotadas pelo Instituto Psicotécnico da Catalunha, a qual foi utilizada com êxito na elaboração de mais de 10.000 conselhos de orientação profissional.

CLASSIFICAÇÃO PSICOFISIOTÉCNICA DOS TRABALHOS PROFISSIONAIS (ELABORADA E ADOTADA POR E. MIRA)

Para iniciar esta classificação partimos do conceito fundamental de Munsterberg, segundo o qual todo trabalho demanda a intervenção dos três níveis de atividade pessoal: *noética* (intelectual), *tímica* (afetiva) e *prática* (conativo-reacional), uma vez que é realmente impossível executar qualquer trabalho sem possuir um certo grau de *conhecimento* (sobre o que se pretende obter e a maneira de o conseguir), um certo *interesse* (desejo, incentivo para realizá-lo) e uma determinada *energia de ação* (necessária para empreendê-lo e manter as atividades pessoais envolvidas na tarefa).

Esses três fatores são suscetíveis de variação quantitativa e qualitativa, nos diversos tipos de trabalho, proporcionando, dessa maneira, bases para sua diferenciação. Começamos pelo primeiro, ou seja :

O FATOR INTELECTUAL (NOÉTICO, GNÓSTICO)

De acordo com o seu grau de dificuldade da compreensão dos atos e elaboração das diretrizes de execução (física e mental), os trabalhos podem ser distribuídos em três grandes grupos, cada um dos quais com uma hierarquia psicológica, econômica e social bem definida : trabalhos predominantemente *materiais* ou musculares (físicos); trabalhos equilibradamente *psicossomáticos* (psicofísicos) e trabalhos predominantemente *psíquicos* (mentais ou intelectuais). Como exemplo do primeiro tipo citamos o recolhimento de lixo, o transporte de fardos e a maior parte dos trabalhos chamados de "peonagem", que podem ser realizados até por imbecis. Exemplificando o segundo tipo encontramos todos os trabalhos denominados de "artesanato", tais como o de impressor, serralheiro,

etc. e, finalmente, o terceiro tipo pode ser exemplificado por qualquer das chamadas carreiras universitárias.

Todavia, prescindindo da hierarquia ou nível intelectual exigido por cada um desses tipos de trabalho (que podem ser assim comparados: trabalho físico — compatível com C.I. oscilantes entre 0,70 e 1; trabalho psicofísico — compatível com C.I. compreendidos entre 0,90 e 1,10; trabalho psíquico — requer C.I. oscilantes entre 1 e 00), chegamos à conclusão de que o tipo de operações intelectuais, isto é, sua modalidade ou estrutura funcional representa também um critério classificador que se deve agregar a cada um dos grupos. Com efeito, toda operação intelectual compõe-se de 3 fases: *compreensão* (planejamento), *hipótese* (imaginativa) e *crítica* (reflexiva). A primeira requer principalmente dons de “observação” e “identificação situacional” (confronto da situação presente com outras semelhantes, anteriores), ao passo que a segunda requer dotes de “criação” ou “experimentação” (ensaio de soluções) e a terceira pressupõe capacidade de “controle” ou revisão. Essas três categorias de dotes incluem a existência de condições ou aptidões pessoais, que são mais caracterológicas do que propriamente intelectuais, e que mais uma vez demonstram a impossibilidade de estabelecer comparações absolutas nos domínios da mente humana; não impedem, porém, que as usemos para fins de orientação, já que, é evidente, a maioria das pessoas demonstra mais eficiência em uma dessas fases, em detrimento das outras. Correspondentemente a esta diversidade, temos trabalhos em que o essencial é o *descobrimento* ou *detecção* de um problema operacional, assim como o planejamento de suas relações de acordo com um roteiro previamente estabelecido; outros há, no entanto, que por mais simples que sejam exigem capacidade “inventiva”, uma vez que a tarefa nunca se ajusta a esquemas reacionais prévios, tendo, por isso, de ser “improvisada”. Outros há, ainda, que consistem na mera, porém meticulosa, “comprovação ou fiscalização” de tarefas já feitas mas que, agora, têm de ser revisadas, não tanto com o intuito de destacar sua parte positiva quanto com o de evidenciar seus defeitos, em relação com a diretriz ou modelo ideal. Tais trabalhos qualificam-se, pois, como predominantemente *compreensivos*, *imaginativos* ou *críticos* e podem distribuir-se em níveis

muito diversos na escala de hierarquia psico-intelectual.

Finalmente, nas duas espécies de trabalho — psíquico e psicofísico, encontramos a possibilidade de estabelecer outra diferenciação tripartida, segundo a finalidade de tais trabalhos seja a fabricação ou modificação de objetos — o que exige alterações nas relações fisio-químicas e, portanto, mudanças de posição de corpos — ou somente a variação no conhecimento, na atitude ou na conduta das pessoas ou, ainda, uma alteração benéfica no mundo puramente conceitual. No primeiro caso, o conjunto de aptidões exigidas para assegurar o êxito do empreendimento denomina-se “inteligência mecânica, espacial, técnico-construtiva ou geométrica”; no segundo, intervém fundamentalmente a chamada “inteligência social ou espacial” (associada a determinadas aptidões pantomímicas) e, no terceiro, predomina basicamente a “capacidade de abstração”, a que se dá o qualificativo de “inteligência sintética, conceptual ou abstrata”. Similarmente, podemos dividir os trabalhos psíquicos e alguns psicofísicos em *espaciais*, *verbais* e *abstratos*, ou melhor, designá-los de acordo com o grau de importância que neles adquirem estas três modalidades de funções intelectuais. Assim, por exemplo, o trabalho de tipógrafo é espaço-verbal, ao passo que o de vendedor de uma loja é verbo-espacial e apenas secundariamente requer abstração.

O FATOR AFETIVO-TEMPERAMENTAL

Apesar de ser este o fator mais decisivo na orientação profissional — pois assinala não somente o *rumo vocacional* mas também o *modo* pelo qual o indivíduo terá de usar suas aptidões no trabalho — pode afirmar-se que é o menos conhecido, não, certamente, por falta de estudo e sim pelas dificuldades inerentes à técnica exploratória desse aspecto da dinâmica pessoal.

Cremos haver chegado a um critério original, baseado em sólido contingente experimental, para resolver, pelo menos em parte, as dificuldades que se opunham à utilização do fator em aprêço na classificação psicotécnica dos trabalhos profissionais. Por este motivo, seja-nos permitido fazer um breve resumo retrospectivo, necessário ao melhor entendimento de nossa atual disposição mental.

IMPORTÂNCIA DA "MONOTONIA" COMO DETERMINANTE DO "ABORRECIMENTO" NO TRABALHO. EXPERIÊNCIAS DE HUGO MUNSTERBERG. INTERPRETAÇÃO PESSOAL DE SEUS RESULTADOS.

Freqüentemente se verifica o fato de um apreciável número de estudantes, aprendizes e até profissionais diplomados abandonar seus respectivos trabalhos e procurar novas ocupações, não por motivos econômicos, fracasso do respectivo rendimento ou comprovação de falta de aptidões, mas, simplesmente, porque chega um momento em que a ausência de satisfação íntima no trabalho causa-lhes um aborrecimento crescente e os leva a não poder resistir por mais tempo à repetição da tarefa a que se dedicam.

Munsterberg descreveu este fato explicando-o como a consequência de uma saturação do "sentimento de monotonia", que, assim, originava não apenas um desinteresse, mas uma aversão manifesta pelo trabalho. Conseqüentemente, propôs-se submeter este problema a estudo experimental, partindo do pressuposto de que um trabalho se tornaria tanto mais monótono e aborrecido quanto menos mudasse no tempo a série de atos que o constituíssem. Logo, porém, teve de mudar de opinião, porque suas observações em diversas grandes fábricas o convenceram de que os operários e empregados destinados a trabalhos que *objetivamente* pareciam mais monótonos queixavam-se muito menos e, parece, não sofriam da monotonia: ao contrário, dela eram vítimas os altos chefes e diretores, cujas condições de trabalho, de um ponto de vista objetivo, eram muito mais variadas. Munsterberg viu, assim, que a percepção ou o sentimento da monotonia depende muito mais do tipo de personalidade do que das próprias condições do trabalho. Ficou ainda mais surpreendido, depois, ao ver que os indivíduos que mais propensão tinham para tornar a vida monótona eram os que pareciam mais impressionados pelas percepções *objetivamente* monótonas. Com efeito, submetidos os alunos de sua classe à experiência de observar qual a maior de duas listas de estímulos — uma contendo estímulos monótonos (similares ou idênticos em natureza, intensidade, lugar e tempo de exposição) e outra (de igual número) contendo estímulos *variáveis* — os jovens que sobrestimavam a primeira lista (e portanto pareciam ser mais impressionáveis ou captar mais completamente a

monotonia) eram precisamente os que tinham sua vida organizada em forma mais regular e monócorde. Inversamente, os que sobrestimavam a lista dos estímulos variáveis levavam vida mais boêmia, imprevidente e desordenada.

Experiências por nós realizadas em Barcelona demonstraram que o comportamento das pessoas nas experiências citadas, assim como nos trabalhos monótonos, está fundamentalmente condicionado pelo ritmo trófico de seus neurôneos, responsáveis pela maior ou menor velocidade de suas ondas de trabalho e pela maior ou menor facilidade com que, por saturação de catabolitos, entram numa fase de inibição ou repouso — produzindo, primeiro, a impressão de fastio, depois a de aborrecimento e, finalmente, sono e fadiga. Os estudantes que sobrestimavam as listas de estímulos similares eram os mesmos que tinham uma vida relativamente monótona; este aparente paradoxo, porém, se explicava porque, na realidade, o que tais jovens faziam era *subestimar os estímulos diferentes, pela simples razão de que não conseguiam percebê-los totalmente*. Isto significa que as pessoas dotadas de pulso vital fraco, tempo psíquico lento e trofismo neuronal tórpido geralmente preferem um tipo de trabalho automatizável, assim como vida ordenada e monótona para *economizar esforço* e evitar incômodos: têm medo do novo, pelo que tem de imprevisto e porque requer adaptação e criação, isto é, uma mobilização de seu potencial psíquico, que tende à invariabilidade. Em troca, os jovens que pareciam sobrestimar as listas de estímulos diferentes o que na realidade faziam era deixar de perceber completamente (por se haverem previamente saturado deles) os estímulos similares ou monótonos. O tipo de atenção destes indivíduos é o instável, rápido, distribuído mais em extensão (plano) do que em profundidade. Daí o propenderem a interessar-se e desinteressar-se facilmente e requererem uma situação mutável, a fim de com ela se poderem manter em contato.

De conformidade com este critério classificamos os trabalhos em três grandes grupos: a) predominantemente variáveis; b) equilibradamente variáveis e determinados (seja, com uma parte de atos facilmente automatizável e outra exigindo vigilância constante e improvisação); c) predominantemente monótonos (automatizáveis). Exemplo do primeiro grupo nos proporciona o trabalho do banqueiro, organizador de negócios, o do político, do médico de província, do "maître d'hotel", etc.; do

segundo, o caixa de uma empresa, o condutor de trem, o linotipista, etc.; do terceiro, dá-nos o trabalho de correção de provas, o de manejo de máquinas pesadas, o do cordoeiro, etc.

Relativamente ao primeiro grupo de trabalhos requer-se não somente o que se convencionou chamar "espírito de iniciativa" (capacidade imaginativa, criadora ou improvisadora), como também uma "fluência" pessoal especial, que determina a mobilização rápida e suave dos potenciais de ação neuropsíquica; o tipo de atenção desses indivíduos é o "plano", isto é, eles têm a faculdade de atender a vários ritmos operacionais, simultaneamente. A essas pessoas não é fácil impor ritmos, pois agrada-lhes a luta: são "neofílicos".

O segundo grupo exige compensação ou equilíbrio adequado entre as capacidades de criação e de conservação, a adaptabilidade e a perfectibilidade dos atos. O terceiro, enfim, requer de preferência o tipo temperamental rígido, viscoso, com atenção pontiforme, retardado na aprendizagem e com tendência a uniformizar seu ritmo.

Se considerarmos, agora, o desenvolvimento da onda de trabalho psíquico, prescindindo da hierarquia intelectual, do tipo de material que serve para a elaboração e, também, da versatilidade dos processos técnicos implicados na tarefa, convencer-nos-emos de que — de um ponto de vista eminentemente pragmático — é possível, e conveniente, dividir os trabalhos profissionais em outros três grandes grupos: no primeiro — de tipo observacional-sensorial — a dificuldade está na captação (seletiva) e na identificação (combinadora) de grupos específicos de estímulos que, desta forma, vão ser classificados, hierarquizados ou avaliados para serem, finalmente, reduzidos a uma simples resposta — verbal ou motriz. No segundo grupo — misto (percepto-reacional) — existe uma concorrência semelhante entre os padrões de percepção e os de resposta, de sorte que intervêm um volume e um tempo de trabalho iguais, ou equivalentes, na atuação de ambas. No terceiro os estímulos são relativamente raros, fáceis de captar e se combinam também facilmente; os padrões reacionais, isto é, as respostas cinéticas diante desses estímulos requerem uma habilidade e uma capacidade de integração de movimentos, uma rapidez ou intensidade de tal natureza, que servem de elemento caracterizador da tarefa. E', pois, um tipo de trabalho em que o mérito consiste em vencer os obstáculos no plano "efector" (psicomotor): qualquer pessoa vê e sabe

o que tem de fazer, mas não pode conseguir realizá-lo sem um treinamento prévio e longo (nada tão simples, aparentemente, do que andar sobre um arame, dar um salto mortal para trás, laçar uma rês a galope, etc.; quem executa atos dessa natureza, porém, sabe, de ciência própria, quão pouco lhe vale o conhecimento ou o interesse e como lhe é imprescindível a aprendizagem e desenvolvimento de suas habilidades psicomotoras).

Esta última divisão dos trabalhos profissionais permite, ademais, uma subdivisão, de acordo com o âmbito em que se exercem: há, com efeito, os denominados trabalhos de "grandes dimensões", que exigem ampla visão e capacidade de movimento (segurança, rapidez e intensidade) dos grandes grupos musculares dos membros; há trabalhos de "dimensões médias", nos quais o indivíduo se desloca apenas alguns metros e suas respostas implicam principalmente o jogo dos músculos anti-braquiais. Finalmente, há trabalhos de "pequenas dimensões", que ele faz sentado e à base de cinésias digitais.

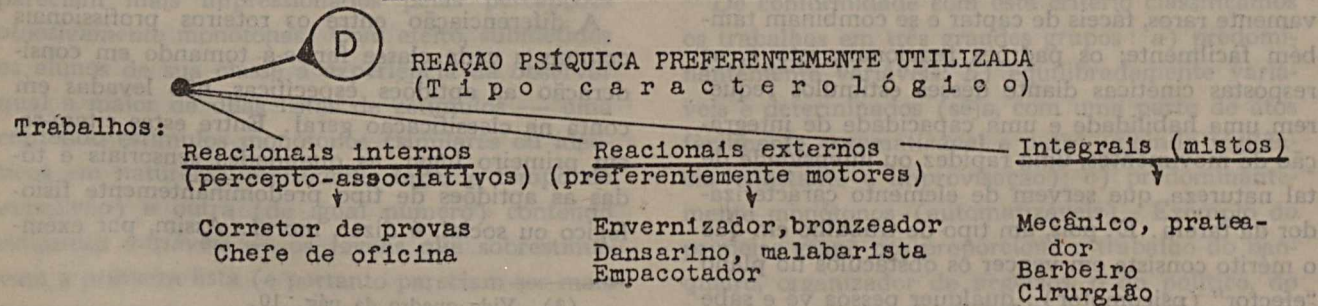
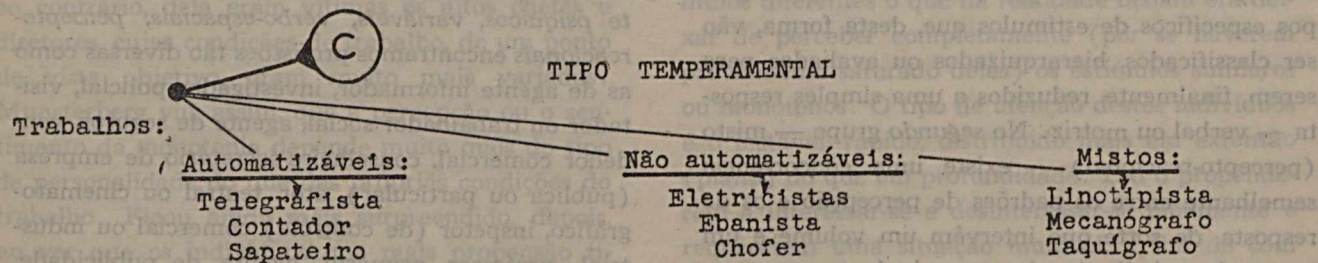
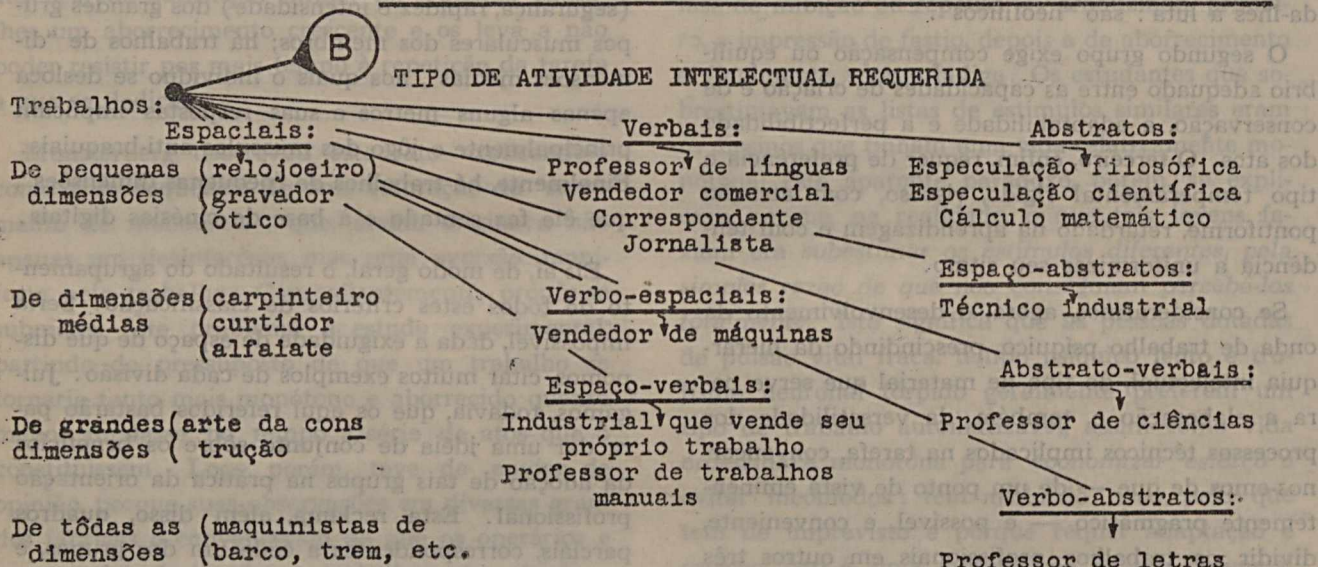
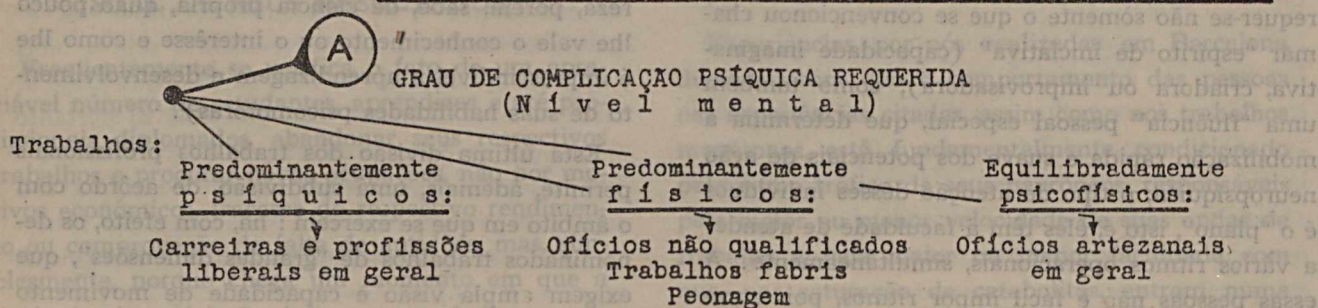
Eis aí, de modo geral, o resultado do agrupamento de todos estes critérios de classificação. Seria impossível, dada a exiguidade de espaço de que dispomos, citar muitos exemplos de cada divisão. Julgamos, todavia, que os aqui referidos bastarão para dar uma idéia de conjunto sobre os benefícios da adoção de tais grupos na prática da orientação profissional. Esta reclama, além disso, quadros parciais, correspondentes a cada um dos grupos, e nos quais sejam indicadas as profissões ocupacionais que incluam tais tipos de trabalho. Assim, por exemplo, no grupo de trabalhos *predominantemente psíquicos, variáveis, verbo-espaciais, percepto-reacionais* encontramos profissões tão diversas como as de agente informador, investigador policial, visitador ou trabalhador social, agente de seguros, vendedor comercial, conselheiro-secretário de empresa (pública ou particular), ator teatral ou cinematográfico, inspetor (de controle) comercial ou industrial, professor primário, agente de publicidade, agente fiscal ou aduaneiro, etc. (*)

A diferenciação entre os roteiros profissionais comuns a cada classe far-se-á tomando em consideração as aptidões específicas, não levadas em conta na classificação geral. Entre estas citam-se, em primeiro lugar, as qualidades sensoriais e todas as aptidões de tipo predominantemente fisiológico ou social, é dizer, *moral*. Assim, por exem-

(*) Vide quadro da pág. 10.

CLASSIFICAÇÃO DOS TRABALHOS PROFISSIONAIS SEGUNDO SUA NATUREZA PSICOTÉCNICA

Por E. Mira



plo, o valor da "homeostasis" (capacidade de adaptação e auto-regulação orgânica), o nível de "emo-tividade primária" (tom neuro-endócrino), o grau de velocidade e precisão na sincronização ou dis-sociação ótico-cinética figuram entre as do primei-ro tipo. O grau de agressividade, honestidade se-xual, paciência, tenacidade, etc., ao contrário, in-cluem-se entre as do segundo tipo.

Mesmo dentro das qualidades estritamente inte-lectuais cabe estabelecer diferenças de conformi-dade com as exigências dos trabalhos, dentro do mesmo grupo, quer se trate ou não de habilidades específicas. Isso se verifica no caso dos trabalhos psicofísicos, espaciais, variáveis, percepto-reacio-nais, que por sua vez podem ser diferenciados em função da exigência ou não de, por exemplo, habi-lidade de cálculo, de desenho, previsão de interva-los de tempo, etc.

Resumindo : a classificação opera-se por um pro-cesso concêntrico, que às vèzes é dicotômico e ou-tras vèzes tricotômico, não sendo raro que um de-terminado indivíduo fique igualmente situado em dois níveis profissionais relativamente próximos, porém ocupacionalmente bem diferenciáveis. Isso constitui uma vantagem porque, freqüentemente, permite conciliar a oposição entre o quadro de aptidões e algumas pseudo-vocações intensas. Es-tas, efetivamente, quase sempre se fixam em con-ceitos *profissionais* (por exemplo : o jovem que *quer ser médico* mas não discute o que vai *fazer* na medicina), ao passo que aquelas se baseam em critérios bio-érgicos, razão por que é necessário, sempre, diferenciar os termos *profissão*, *emprego* e *trabalho* ou *ocupação*. Nossa classificação aplica-se, sòmente, ao último destes termos.

Previdência social no clima da “Revolução social” contemporânea

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

Situando o problema dentro da “revolução social” que as últimas guerras desencadearam, o presente artigo comenta as novas soluções à previdência social de 1946.

Discutindo o aparente antagonismo entre o seguro profissional e o seguro nacional, o autor, lembrando que tal conflito é ilusório, aponta as atuais linhas de evolução da segurança social integral, salientando como tendência inofismável a expansão universal dos seguros de padrão uniforme. (N.R.)

TORNA-SE cada vez mais claro que nada contribui tanto no século XX para a profunda, embora pacífica, revolução social a que assistimos ultimamente como os grandes conflitos bélicos que ocorreram duas vezes no período destes últimos trinta anos.

Com efeito, parece incontestável que o desenvolvimento sem paralelos da política social que transformou tão radicalmente o aspecto da vida contemporânea no período entre 1918 e 1939 deva ser atribuído à primeira guerra mundial. Ele se operou não somente “*post hoc*” como também “*propter hoc*”. Foi naquele período que se criaram as instituições da moderna política social no âmbito nacional e, pela primeira vez, internacional (Organização Internacional de Trabalho). A legislação social inaugurada nesta época — e composta de dois setores básicos: proteção ao trabalho e seguros sociais — constituiu o precursor nesse domínio, no que diz respeito à regulamentação pública das relações entre o capital e o trabalho, da economia dirigida e planejada, muito antes da primeira tentativa no sentido de aplicar os princípios desse regime à organização da própria economia produtora. Foi justamente nesse setor que, com o decorrer do tempo, foi decisivamente

rompido o clássico liberalismo econômico, mesmo em vários países tradicionalmente mais fiéis a essa doutrina, como os Estados Unidos e a França. Foi naquele “*Inter-War period*” que surgiram em quase todos os países de civilização industrial adiantada, os regimes completos de seguros sociais, chamados a garantir a proteção da classe dos assalariados contra diversas contingências de caráter físico, econômico e técnico-profissional. Eles contribuíram de modo particularmente eficaz para suprimir ou, antes, reduzir ao mínimo, todos os elementos de incerteza na existência das classes trabalhadoras, oriundas da ocorrência dos acontecimentos, tais como, p. ex, invalidez, morte, velhice, acidente de trabalho, doença, aumento da família, desemprego, etc. Os seguros sociais obrigatórios, inspirados nas diretrizes da doutrina socialista — cristã, criaram o denominador comum de todos os regimes econômico-políticos tão diferenciados pela primeira vez no período posterior à liquidação da primeira guerra mundial. À essa invenção da técnica social moderna recorreram, com efeito, sucessivamente, tanto os países de orientação democrático-liberal quanto os países que iniciaram os experimentos no sentido da socialização da sua economia e quanto mesmo alguns países da política nazi-facista que proclamaram, por sua vez, programas dinâmicos de política social.

Tudo leva a crer que a influência da segunda guerra mundial sobre a “revolução social” — note-se bem: revolução num sentido todo especial, pacífica, orgânica e espontânea que se opera paulatinamente hoje em dia em todo o mundo — revolução a que se refere HAROLD LASKI nas suas reflexões sobre a “Revolução do tempo presente” — será ainda muito mais acentuada, incomparavelmente mais profunda de que a contribuição para o mesmo efeito da guerra de 1914-1918, conflito

de vulto inferior que só graças a um certo "overs-tatement" mereceu o nome da guerra mundial.

O conhecido autor americano Quincy Howe salientou várias vezes que a segunda guerra mundial é mais "revolução" e mesmo "revolução social" de que — guerra. Aludindo a essa opinião bastante espalhada, James Burnham, na sua célebre "The managerial revolution", atacou com coragem, sob o ponto de vista das condições do último quinquênio, a análise de noção da revolução social, procurando descobrir os elementos básicos que lhes sejam próprios, chegando à enumeração dos seguintes três fatores: 1) "There takes place a drastic change in the most important social (economic and political) institutions". 2) "There go more or less parallel changes in cultural institutions and in the dominant beliefs which men hold about man's place in the world and the universe" e, finalmente, 3) "We observe a change in the group of men which holds the top positions, which controls the greater part of power and privilege in society". Burnham concorda com a opinião comum segundo a qual não seja possível negar que, encarado sob o prisma desses três critérios, o mundo de 1946 atravessasse uma revolução social de grande envergadura.

Tudo o que aconteceu entre 1939 e 1946 apresentará muito a revisão fundamental do relativo equilíbrio existente no passado entre as classes "altas" e "baixas" da sociedade. À política social caberá, ao que parece, um papel muito superior àquele que ela desempenhava no passado; ela terá, segundo toda a probabilidade, fins mais amplos e mais ambiciosos, sem se contentar mais com simples redistribuição entre o capital e o trabalho da parte comparativamente modesta da renda nacional. Ela inspirará também, por sua vez, com as suas idéias básicas, vários setores fronteiriços da política econômica (veja-se p. ex. a importância enorme adquirida ultimamente pela reforma agrária que visa a distribuição democrática do regime da propriedade agrícola! Talvez os limites tradicionais entre a política social e econômica desapareçam mesmo com o decorrer do tempo. Quanto ao âmbito das suas atividades, ela transportará, também decisivamente, os limites um tanto artificiais do seu campo pessoal, limitado no passado de acordo com as diretrizes da ideologia marxista, exclusivamente ao assalariado. Mas isso não é ainda tudo. As enormes, e dificilmente apreciá-

veis no momento, transformações ocasionadas direta ou indiretamente por esse gigantesco conflito bélico trarão, se não nos enganamos, novas soluções inteiramente desconhecidas no passado, orientando num sentido original e desprovido de quaisquer precedentes as instituições da política social. Basta mencionar a essa altura o enorme impulso dado inesperadamente pela guerra aos abonos familiares, esse recentíssimo instrumento a serviço tanto da política social quanto demográfica, para demonstrar que não se pode, hoje em dia, tratar mais da continuação da antiga legislação social de antes da guerra numa escala maior mas, sim, do desenvolvimento novo e imensamente promissor que subordinará ao intervencionismo social do Estado Moderno novos setores da vida e novas esferas antigamente sujeitas ao jogo livre das forças econômicas. Ao passo que na proteção ao trabalho propriamente dita não se pode ainda notar claras tendências da sua regulamentação post-bélica, acentuam-se, quanto à cobertura dos riscos, cada vez mais, certas linhas diretrizes que já inspiraram no mesmo sentido várias reformas executadas ou pelo menos preparadas em vários países.

O papel "revolucionário" das contemporâneas guerras mundiais não escapou à atenção de todos os interessados. Ninguém, porém, a meu ver, conseguiu esclarecer como e de que modo elas atuam nesse sentido. Não nos parece, por conseguinte, inoportuno tentar — antes de abordar o exame das tendências que se delineiam no domínio da Previdência Social — o exame pelo menos ligeiro e rápido da maneira por que esses conflitos contribuem para a solução dos grandes problemas sociais da civilização industrial contemporânea. Ora, se submetermos à apreciação o fenômeno sociológico da guerra à procura dos fatores responsáveis pela sua atuação "revolucionária", o que salta aos nossos olhos a esse respeito, antes de mais nada, é o fato de que elas estão acompanhadas pelo regime da economia dirigida e planejada. Qualquer que seja a precípua finalidade desse regime econômico — e não padece a menor dúvida de que essas soluções se inspiraram entre 1939 e 1945 exclusivamente nas considerações relacionadas com o esforço bélico — esse regime fez com que o trabalhador, e mesmo o cidadão em geral, sem embargo da sua posição na vida econômica, visse sob o mesmo asseguradas as suas necessidades básicas de existência de modo inteiramente

desconhecido em tempos normais; isso refere-se ao emprêgo, à garantia da renda mínima, ao amparo social contra todos os riscos que possam ameaçar a estabilidade do seu orçamento ou afetar a sua saúde. Não é, pois, de admirar que, uma vez terminada a guerra, êle não se contente com a simples volta às condições de incerteza, instabilidade e falta da proteção integral e completa, próprias ao período de "normalidade", de paz. Êsse fundamento básico das reivindicações sociais post-bélicas faz-se notar de modo particularmente evidente em grandes países industrialmente adiantados como sobretudo a Inglaterra. A guerra e a ocupação inimiga que ela trouxe consigo contribuíram para o mesmo efeito, embora de outra maneira, nos países do Continente europeu. Com efeito, a guerra que baixou até um nível desconhecido no século XX o padrão de vida das classes populares do Velho Mundo, aumentou vertiginosamente as necessidades mais elementares e prementes das camadas "baixas" da Europa ocidental e ainda mais — da Europa Central e Oriental. Quaisquer que sejam as possibilidades do desenvolvimento futuro da sua economia depois da reconstrução e reabilitação da indústria e agricultura, ninguém acredita aí, hoje em dia, que essas necessidades possam ser satisfeitas mediante funcionamento normal da economia individualista, sem que o padrão mínimo de subsistência seja garantido pelas iniciativas planejadas e construtivas da política social. Segundo a opinião geral que parece prevalecer nesses países, não se pode assegurar o consumo satisfatório das classes populares empobrecidas tanto pela guerra quanto pelo funcionamento das diversas instituições da legislação social, mais ativas, mais amplas, com maiores responsabilidades e incumbências, dotadas de mais eficazes meios da sua execução de que as que têm funcionado antes da guerra.

A guerra familiarizou, por outro lado, milhões de combatentes originários dos países — cujo "Standard" de existência é baixo, cuja economia é atrasada, e cuja regulamentação das relações entre o capital e o trabalho é primitiva — com o padrão superior de existência das classes trabalhistas nos países industrialmente adiantados e dotados de ampla legislação social protetora. Não se pode negar que essas impressões colhidas pelos milhões deslocados pelos acontecimentos da guerra contribuirão por sua vez para muito fortalecer as "pressões sociais" nos países pobres ou com recursos na-

turais não valorizados suficientemente, com proteção social inexistente ou pouco desenvolvida.

E' difícil resumir em poucas palavras os efeitos da guerra na esfera da psicologia coletiva das massas. Uma exata diagnose psicológica das sociedades dos países civilizados, tal como ela se nos afigura em consequência desta guerra, seria talvez prematura só alguns meses depois do fim das hostilidades. Êsses efeitos serão, em todo caso, profundos — de certo iguais, quanto ao seu alcance, aos enormes transtornos trazidos em todos os setores da vida pela segunda guerra mundial, o maior conflito bélico da história da humanidade. Parece, com efeito, que a falência de vários ideais e credos (basta apontar a êsse respeito o declínio completo do liberalismo — doutrina predominante no século XIX — apesar da recentíssima e impressionante tentativa da sua reabilitação, iniciada pelo professor HAJECK no seu famoso "Road to Serfdom"), as grandes alterações realizadas nas formas de vida individual e social resultantes dessa última catástrofe cósmica, (p. ex. a desintegração visível dos vínculos familiares!) e, enfim, os enormes sacrifícios "em sangue, suor e lágrimas" sofridas pelas centenas de milhões da população de todos os Continentes, vieram criar por toda a parte o "clima" altamente propício para as tendências no sentido da renovação completa e reestruturação radical da política social no mundo de após-guerra.

Contrariamente ao que se possa esperar e ao que ocorreu de fato 25 anos atrás, depois da primeira guerra mundial, essa revolução social opera-se-cumprê assinalar — como característica muito marcante da época contemporânea — sem violentas lutas internas, sem revoluções no sentido técnico dessa palavra. A orientação toda especial dos regimes de todos os países da Europa oriental, incluídos na "zona de influência" da URSS significa, sem dúvida alguma, a expansão para esses países dos preceitos básicos da civilização econômico-social soviética; fora dessa parte da Europa não testemunhamos, todavia, por enquanto, a nenhum golpe revolucionário, propriamente dito. Êsse fato pode ser aduzido como prova convincente da espontaneidade da evolução que parece conduzir, por assim dizer, automaticamente, a nova e quase universal transformação radical dos regimes político-sociais do mundo.

II

Não nos parece indicado procurar as linhas diretrizes da evolução dos modernos seguros sociais nas deliberações das conferências internacionais, realizadas nesses últimos anos. Atravessamos, hoje em dia, não é mais segredo para ninguém, apesar da recentíssima fundação da Organização das Nações Unidas — uma crise aguda de cooperação internacional. Talvez em setor algum, ela se faz sentir tanto quanto no domínio da política social internacional. A Carta do Atlântico contentou-se com a proclamação no seu Art. 5 dos princípios gerais que deveriam animar “a colaboração entre todas as nações”, enumerando, entre as finalidades da mesma “o progresso econômico e a segurança social”. Devido à hostilidade manifestada para com esse organismo internacional pela URSS a Organização Internacional de Trabalho não conseguiu conquistar na nova organização do mundo uma posição parecida àquela ocupada durante 25 anos nos quadros da Liga de Nações Wilsoniana. Mau grado todas as tentativas nesse sentido, não foi possível enquadrá-la até o dia de hoje na constituição da ONU, adotada em São Francisco. Sem menosprezar a alta significação social da Carta de Filadelfia, proclamada pela XXVI sessão da Conferência Internacional de Trabalho (abril-maio de 1944) nem negar a importância dos princípios consubstanciados nas duas recomendações sobre os cuidados médicos e o seguro da renda, adotadas pela Conferência acima referida, essas decisões não nos parecem capazes de dar uma indicação certa das tendências que norteiam a legislação social do mundo no momento presente. Seria também prematuro fazer quaisquer conjecturas a respeito do papel que poderá desempenhar nessa matéria o Conselho Econômico-Social da ONU cuja competência não foi por enquanto delimitada em todos os pormenores.

Nessas condições que pouca confiança inspiram ao futuro desenvolvimento da cooperação social no âmbito internacional, representada de modo mais eloquente depois da primeira guerra mundial pelo grande estadista Albert Thomás, convém realçar os indizíveis sucessos alcançados nesse sentido pelos órgãos da colaboração interamericana. A Comissão Jurídica Interamericana, com sede no Rio de Janeiro, dedicou aos problemas da política social nacional e internacional, nos seus planos da organização da comunidade internacional, atenção

que parece merecem plenamente. O Congresso Interamericano de Seguros Sociais realizado em Santiago de Chile em 1942 adotou diretrizes da Previdência Social que animavam de fato, em seguida, várias reformas cumpridas nos últimos anos tanto na América quanto no Velho Mundo. Aplauso mais incondicional merecem, por sua vez, os “Princípios Sociais da América” elaborados com ativa participação da delegação brasileira e consubstanciados na Ata da Conferência sobre Problemas da Guerra e da Paz realizada no México em fevereiro de 1945 (Ata de Chapultepec). A concretização desses princípios é, todavia, um problema aberto que talvez seja atacado no futuro.

Como resalta desse rápido relance sobre os trabalhos no terreno internacional e interamericano, dedicados a essa matéria, temos que procurar alhures os elementos para uma devida apreciação do futuro dos seguros sociais.

Para esse fim poderíamos, em tese, consultar, em primeiro lugar, os grandes planos nacionais de reforma social que surgiram, encabeçados pelo famoso Plano Beveridge, no decurso dos três últimos anos da guerra, sobretudo em vários países da língua inglesa. Entretanto, parece-nos que tal exame seria em 1946 um tanto atrasado devido à evolução que nesse meio tempo modificou já em parte o perfil da Previdência Social nos países em questão, conduzindo à elaboração das várias e muito mais concretizadas e detalhadas reformas sociais que esperam, hoje em dia, sob a forma dos projetos governamentais de leis, a sua entrada em vigor, já de antemão garantida e indiscutível. Assim apresentaria, antes, interesse histórico uma análise do projeto da Comissão, presidida pelo Sir William Beveridge (Inglaterra — 1942), esquema elaborado pelo célebre técnico da segurança social Marsh (Canadá — 1943), das idéias consubstanciadas nos diversos anteprojetos americanos da reforma (sobretudo os interessantes projetos da Federal Social Security Agency e do National Resources Planning Board,) enfim, nos vários planos análogos que aparecem nesse período na Austrália e Nova Zelândia.

Parece-nos preferível tentar passar os olhos sobre vários trabalhos realizados nesse sentido no último ano, cuja primeira metade pertence ainda ao período da guerra e a segunda, ao primeiro ano de paz.

Inglaterra

No intuito de dar aplicação prática e imediata às idéias gerais do Plano Beveridge, o Governo de coalisão publicou, em setembro de 1945, sob a forma de dois "White-Papers" (N. 6.550 e 6.551), o programa governamental que visa a reforma simultânea e completa dos seguros sociais propriamente ditos, dos abonos familiares e da indenização dos acidentes de trabalho. Esse programa, completado pela publicação do "White Paper", dedicado à reorganização dos serviços de saúde pública, afasta-se em alguns detalhes das sugestões originais do Plano Beveridge (limitação da duração da indenização dos desempregados e do auxílio-doença, supressão do abono-casamento etc.), o que possibilitou a redução de 15% da contribuição dos segurados. Mesmo assim o orçamento total social atingiria, segundo as propostas do Governo no primeiro ano da aplicação da reforma, a 650 milhões £ (60 milhões — abonos familiares, 374 milhões — indenização dos acidentes de trabalho, e o resto correspondendo ao custo da assistência à saúde). Essa importância sofreria, com o tempo, um aumento vertiginoso, passando, segundo estimativas, em 1975 à importância total de 831 milhões £. Os seguros sociais abrangeriam, desde o início, o conjunto da população, a sua proteção estendendo-se a todos os cidadãos indistintamente. A massa geral dos segurados seria, todavia, dividida nos seguintes 6 grupos: assalariados, economicamente independentes, donas de casa, adultos que não exerçam atividades lucrativas, menores e aposentados, cada uma dessas categorias sendo amparada de modo um tanto diferente, de acordo com necessidades e condições próprias aos seus respectivos componentes. Para as duas primeiras categorias o sistema de proteção garantido pela reforma abrange os seguintes riscos: — desemprego, doença, invalidez, velhice (65 anos-homens, 60 anos-mulheres), maternidade e falecimento. O período de carência para benefícios de desemprego e doença — 26 contribuições, para benefícios de invalidez e velhice e 156 contribuições semanais. As taxas de benefícios variariam segundo a idade, situação familiar e encargos familiares dos segurados, sem, porém, levar em consideração as diferenças quanto às rendas que eles tinham gozado no período da sua atividade econômica. No que diz respeito à importância dos principais benefícios sociais, convém salientar que, segundo as recomendações

do White-Paper, para com os homens e mulheres celibatários a indenização de desemprego e auxílio-doença devia atingir a 24 sh e a aposentadoria — invalidez ou velhice — a 30 sh. Ao mesmo tempo foi criado o Ministério de Seguros Nacionais, chamado a preparar a aplicação do conjunto dessas grandiosas reformas.

Enfim, em janeiro de 1946, o Governo trabalhista submeteu ao Parlamento um novo projeto da lei, que, finalizando todos os trabalhos preparatórios nesse sentido e amplificando, segundo notícias da imprensa, ainda mais o mecanismo da Previdência Social, propõe uma nova solução quanto à taxa de contribuição e benefícios, melhorando sensivelmente o padrão de amparo previsto no Plano Beveridge.

Canadá

Criação do Ministério da Saúde e Bem-Estar nacional, encarregado de prosseguir nos estudos no sentido da reforma integral da Segurança Social. Na Câmara de Comuns foi apresentado um projeto de lei que visa a introdução do seguro doença com custeio anual orçado em 250 milhões anuais.

Austrália e União sul-africana

Em ambos esses países acham-se em estudo diversos projetos no sentido da ampliação da Previdência Social existente. Na União a Comissão especial nomeada pelo Governo elaborou um projeto de regulamentação dos seguros sociais cujo custo anual atingiria a 33 milhões £ anuais. Na Austrália uma lei introduziu benefícios especiais a favor dos desempregados, juntamente com assistência médica, com financiamento baseado nos impostos especiais.

Estados Unidos

Nesse país aproxima-se uma revisão profunda da legislação vigente no sentido da extensão radical do regime de Previdência Social, cuja origem prende-se à "New Deal", iniciada pelo Presidente Roosevelt. Segundo recomendações do Conselho Federal da Segurança Social, tratar-se-ia da transformação do sistema do seguro-desemprego num sistema federal, da ampliação do campo pessoal atual de seguro-velhice e seguro-morte e, além, disso, da introdução do 1) seguro invalidez assim como do 2) sistema nacional da assistência médico-social. E' nesse sentido que o Presidente

Truman se pronunciou ultimamente apresentando-lhe um programa completo de medidas de amparo social, cuja realização significaria, sem dúvida alguma, uma das mais amplas reformas sociais do Mundo.

Tchecoslovaquia

Projeto governamental no sentido da unificação e extensão dos seguros sociais.

Bélgica

Em dezembro de 1944, o Governo promulgou um decreto, segundo o qual toda a população seria abrangida por um regime unificado de seguros sociais contributivos que garantiriam cobertura dos riscos de velhice, invalidez, morte, doença e desemprego, juntamente com abonos familiares e assistência médica.

URSS

O orçamento dos seguros sociais foi consideravelmente aumentado, atingindo à importância de 7 bilhões 925 milhões Rb.

China

Primeira lei de seguros sociais promulgada a favor dos mineiros.

Argentina

Criação do Instituto Nacional de Seguros Sociais, chamado a coordenar as atividades das instituições de Previdência Social existentes e aplicar o sistema da assistência médico-social a ser introduzido no futuro.

III

Quais são então, à luz das recentes reformas sociais, atacadas quase por todos os países civilizados, as linhas diretrizes do progresso social que parecem delinear-se no período da transição entre a guerra e a paz?

O primeiro, e talvez o mais marcante traço característico do novo regime de Previdência Social, em vias de implantação, prende-se ao campo pessoal da sua atuação. O que a maior parte das reformas ora preparadas visa é a extensão do âmbito dos seguros sociais de modo a abranger toda a população indistintamente, não apenas o assalariado. E' verdade que não faltam certos precedentes nesse sentido no passado (seguro nacional

ou o chamado sistema de seguros não-contributivos). Esses regimes tinham, todavia, no passado, apesar de algumas aparências contrárias, caráter mais de sistemas de assistência do que de seguros sociais. Para compreender bem o alcance das medidas ora pleiteadas, convém levar em mente que não se trata mais aqui de uma extensão pura e simplesmente quantitativa, numérica. Com efeito, essa alteração modificaria forçosamente as próprias finalidades e responsabilidades da Previdência Social, de vez que ela não poderia ser considerada, como acontece no presente momento, como instrumento da proteção das classes trabalhadoras, do proletariado. — E' evidente que a Previdência Social transformada destarte passaria de ora em diante para um outro plano, assumindo mais amplos deveres na organização da economia nacional. Não parece, aliás, inoportuno salientar o fato de que a importância que deve ser atribuída a essa providência varia muito de um país para outro, segundo a composição da sociedade e, em particular, a relação entre os dependentes e independentes na classe dos economicamente ativos. Essa reforma tem significado diferente, onde o assalariado já coberto pela legislação vigente constitui maioria esmagadora do conjunto da população (1) e onde, por conseguinte, a aplicação das idéias consubstanciadas no Plano Beveridge e nos famosos "White-Papers" governamentais de agosto e setembro de 1944, significaria apenas o complemento, relativamente modesto, do vasto campo pessoal atual de aplicação do seguro nacional; e, por sua vez, seria inteiramente diferente a importância prática da execução do mesmo preceito neste país onde a classe trabalhista urbana não ultrapassa a 4 milhões e a rural (segundo estimativa) 11 milhões, formando, assim minoria do total dos segurados sociais no futuro — caso seja posta definitivamente em vigor a reforma iniciada com a lei orgânica dos serviços sociais do Brasil! Portanto, "*si duo faciunt idem, non est idem...*!" A razão de ser da tal extensão ao âmbito dos seguros sociais pode, ser, em tese, bem fundada, sobretudo com relação a vários grupos de economicamente fracos fora dos quadros do assalariado, cuja situação social deve ser, sob vários aspectos, equiparada à dos trabalhadores. Como, porém, delimi-

(1) Últimos dados a respeito para a Grã Bretanha: Homens: assalariados — 13.500.000; independentes: 2.150.000. Mulheres: assalariadas — 4.750.000; independentes — 450.000.

tar de melhor modo os grupos que realmente precisam do amparo social, excluindo várias outras categorias da classe média e superior cuja posição não parece justificar o aproveitamento por elas das especiais medidas protetoras? Com relação às mesmas, a própria contribuição social poderia ademais transformar-se facilmente numa espécie de tributo sem lhes proporcionar qualquer contrapartida razoável dos ônus impostos. Tudo leva a crêr que os seguros sociais não seriam capazes de substituir satisfatoriamente, com relação a esse grupo, a atuação dos seguros individuais, privados. De qualquer modo, a revisão nesse sentido do campo pessoal da Previdência Social traria inevitavelmente consigo várias alterações no sistema de benefícios, nas bases financeiras dessa instituição social, na técnica da arrecadação das contribuições, na organização e administração dos seguros sociais e em vários outros setores.

O segundo traço característico prende-se ao regime de benefícios, mantido com conservantismo realmente surpreendente, a partir do momento da introdução dos seguros sociais até o dia de hoje, (1882 — 1946) e está também sujeito à remodelação bastante radical.

Como é sabido, opõem-se, no momento, uma à outra, duas noções básicas contraditórias dos benefícios pecuniários:

A. Benefícios de padrão uniforme, igual para todos indistintamente e chamados a garantir um padrão mínimo de existência aos economicamente passivos, deixando à iniciativa privada tudo o que fôr necessário para satisfazer às necessidades superiores, não atendidas pelos benefícios de tal nível. E' nesses princípios que se inspiram as legislações dos países de cultura anglo-saxônica; e

B. Benefícios mais individualizados, que variam de acordo com o salário percebido pelos segurados no período da sua atividade econômica, e que têm por finalidade prevenir tanto quanto possível a queda brusca do padrão de vida normal de cada indivíduo, em virtude da ocorrência do risco. A essa noção obedecem as legislações da grande maioria dos países do Continente europeu e da América Latina.

Ora, na evolução iniciada ultimamente acentua-se cada vez mais a tendência no sentido de favorecer antes o primeiro de que o segundo desses dois princípios opostos. Se não é possível introduzir desde logo a homogeneidade completa dos benefícios, concedendo-se a mesma quantia em ca-

da hipótese prevista na legislação vigente, estabelece-se, pelo menos, a taxa fixa mínima das aposentadorias, pensões, auxílios, etc., garantida pela lei a todos os segurados e beneficiários. A esta parte dos benefícios, cabe um papel até certo ponto parecido ao exercido pelo salário mínimo no período de atividade econômica do trabalhador. A parte variável do benefício, calculada em dependência do salário, duração do período do seguro etc. — fica, por outro lado, reduzida a limites relativamente muito estreitos. Considera-se notadamente que o Estado, impondo ao conjunto da população a obrigatoriedade de seguro social, não pode justificar a sua intervenção tão radical nessa esfera senão pelo intuito de prevenir a falta completa da renda e suprimir, assim, as causas principais da pobreza e miséria.

Como se vê da exposição acima, a universalização dos seguros sociais acarreta também indiretamente o nivelamento inevitável do padrão dos seus benefícios, Concentrando a sua atenção sobretudo sobre a organização de proteção aos grupos mais fracos economicamente, inferiores na escala social, ao custo das camadas superiores, os seguros sociais assumem funções acentuadamente mais sociais do que no passado.

A aguda crise econômico-social que atravessamos atualmente e que tanto aumentou as necessidades das massas populares impõe aos seguros sociais uma orientação diferente das suas atividades da dos tempos normais; eles esforçam-se, hoje em dia, em atender com seus benefícios primeiramente aos que mais deles necessitam. Consequentemente, fica nos seguros sociais cada vez mais reduzida a sua parte componente, que corresponde ao substantivo: "seguro" e cada vez mais estendida a que visa o adjetivo: "social". Os benefícios concedem-se mais a quem mais deles precisa, sem constituir mais a rigorosa contrapartida da contribuição do segurado. Em outras palavras, os seguros sociais aproximam-se, paulatinamente da assistência social, da qual se afastaram no momento da sua origem. Não é, pois, de admirar que por toda a parte delineie-se a tendência no sentido de criar um único grande sistema da política social que sob a denominação da "segurança social" abranja, de uma vez os dois setores: seguros sociais e a assistência social, devidamente entre si entrozados e coordenados, com nova delimitação do respectivo campo de atividades, reser-

vado a esses dois instrumentos da legislação social.

Tal nivelamento do padrão dos benefícios sociais iria, porém, criar um novo problema. Aparece a dúvida se os poderes públicos podem desinteressar-se quanto à escolha dos meios aos quais os segurados podem recorrer para conseguirem o suplemento dos benefícios de nível geral uniformes mediante vantagens complementares, mais adaptadas à situação individual econômico-social tanto do próprio segurado quanto da sua família.

O terceiro traço característico está no que diz respeito à forma em que se concedem benefícios de seguro social: existe, como é sabido, a dualidade de intervenção, que toma ora a forma da concessão das definidas quantias monetárias (benefícios em espécie) ora dos serviços prestados diretamente pelo segurador aos segurados, atendendo-se às suas principais necessidades quanto à saúde, moradia, alimentação (benefícios em natureza). Nas grandes reformas, executadas ou preparadas ultimamente, destaca-se a tendência no sentido de acentuar mais esse segundo setor das atividades com intervenção direta no consumo popular que se torna assim, de ora em diante, pelo menos em parte, objeto da economia pública, social. Considera-se, em particular, que — sob o regime do jogo livre das forças econômicas — a satisfação de certas necessidades elementares fica destarte melhor garantida de que na segunda hipótese em que o segurador poria simplesmente ao livre dispor do segurado destas quantias monetárias sem qualquer controle do seu aproveitamento. Também as experiências tão dolorosas com a desvalorização da moeda nacional — consequência da inflação — parecem ter contribuído para desprestigiar as funções dos benefícios em espécie.

O quarto traço prende-se à extensão do âmbito dos seguros sociais, de modo a abranger a inteira população nacional, acarretando necessariamente uma revisão do sistema de benefícios instituídos a favor dos assalariados, exclusivamente. Vários benefícios necessários para os trabalhadores carecem de qualquer fundamento com relação aos economicamente independentes. Com efeito, não existe p.ex. justificativa alguma para a concessão aos artesãos, agricultores por conta própria, comerciantes, etc. da indenização de desemprego. Também a proteção contra riscos profissionais, tão vital na existência do trabalhador assalariado, desempenha papel nitidamente diferente com rela-

ção a essa nova "clientela" dos seguros sociais. Os benefícios em espécie não são mais chamados a substituir o salário-importância mais ou menos tangível e fixa — que desaparece no orçamento do trabalhador em consequência da ocorrência de diversos riscos físicos. Assim, a despeito da tendência no sentido da uniformização dos benefícios, própria ao "seguro social integral", torna-se imprescindível a diferenciação dos benefícios em vários regimes distintos, aplicáveis separadamente a diversas grandes classes sociais abrangidas por essa legislação.

O que se nos depara também, à primeira vista, quando examinamos a "segurança social" no panorama de após-guerra — e este seria o quinto traço — confrontando-a com a situação em 1939, é a importância toda especial atribuída por toda a parte pelo legislador ao fator demográfico. Antes da guerra havia só inícios modestos da legislação sobre o salário-família e abono familiar (Caixas patronais ou profissionais de compensação, Institutos especiais encarregados da prestação do acréscimo família aos salários uniformes, independentes da composição da família do operário, enfim, inauguração na própria legislação sobre abonos familiares, aliás, de âmbito muito restrito e com finalidades pouco ambiciosas, com atenção concentrada sobretudo sobre o amparo às famílias numerosas). Para pôr em relêvo o surto realmente inaudito dessa recentíssima "invenção social", convém realçar o fato de que, fora dos Estados Unidos, não há no momento nem um grande país civilizado que não tenha instituído nesse meio tempo amplo e financeiramente bem dotados regimes de compensação dos encargos familiares, freqüentemente vinculação aos sistemas de segurança social integral. No Canadá (1944), (2) na Grã Bretanha (1945) (3) e em vários outros países (4)

(2) Canadá: Lei posta em vigor no dia 1 de julho de 1945 cujo custo anual atingirá, segundo as primeiras estimativas, a 200 milhões dolares e que, do total de 1.500.000 famílias deverá beneficiar 1.300.000 famílias canadenses. O abono de família varia entre 5 e 8 dolares por mês.

(3) Grã Bretanha: Lei 15 de julho de 1945 com a taxa única de 5sh por semana, com 2.600.000 famílias beneficiadas e com o orçamento de 57 milhões £ para o primeiro ano do funcionamento dessa reforma.

(4) Cumpre assinalar que no período desses dois últimos anos, os seguintes países, além dos acima frisados, adotaram reformas dedicadas ao abono fami-

as reformas demográfico-sociais precederam, mesmo muito, a revisão da legislação da Previdência Social se bem que a sua implantação tenha sido contemplada de início como parte integrante da reforma social completa, de maior escala. Também a URSS estendeu muito o regime da proteção social à família existente neste país (beneficiadas as famílias com 3 filhos ao invés da solução antiga que concedia abono só as famílias com 7 filhos.) E' difícil resumir em poucas palavras todos os mais diversos fatores que conduziram a êsse fomento inseperado da política demográfica. Provavelmente contribuíram para êsse feito — além dos progressos realizados na teoria e técnica da demografia — a alarmante crise da natalidade (paralizada só em parte pela última guerra), tão ameaçadora para os países mais adiantados do mundo, o enfraquecimento visível dos laços familiares, e o marcante desequilíbrio entre as rendas e despesas no orçamento familiar das classes não favorecidas, em consequência do acréscimo da família, desequilíbrio êsse que se patenteia sobretudo em períodos de desajustes econômico-sociais como o presente. Embora a eficiência dos abonos familiares como instrumento capaz de contrabalançar todos êsses tão nocivos fenômenos sociais não fosse ainda provado acima de qualquer dúvida, todos os países caminham decisivamente hoje em dia nesse sentido. Sem embargo da regulamentação das relações mútuas entre a legislação 1) sobre os abonos familiares e 2) os seguros sociais propriamente ditos — tal legislação pode variar muito, oscilando entre dois polos opostos: A) Separação nítida e completa e B) Unidade orgânica — tôdas tendências que norteiam o desenvolvimento dos seguros sociais em geral e se destacam também no setor em questão. Paralelamente à cobertura das necessidades familiares mediante sistemas especiais de abono familiar, também os seguros sociais propriamente ditos diferenciam cada vez mais os seus respectivos benefícios, de acordo com a situação familiar do segurado. Não é mais o segurado isolado mas, sim, a família do segurado — célula básica da vida social — que constitui o objeto da proteção social.

liar: Austrália, Nova Zelândia, Bélgica, França, Itália, România, Espanha, Suíça, Tchecoslováquia, Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai ("Development in Civil Family Allowances 1944 — 45" — "Monthly Labor Review", Washington, novembro del 1945).

Um sexto denominador comum de tôdas as últimas reformas sociais é a encampação pelos novos regimes de Previdência Social do seguro contra riscos profissionais em todos os países nos quais a cobertura dos mesmos era entregue aos seguradores privados (explorado comercialmente pelas companhias de seguro ou fazendo objeto do "self-insurance" dos próprios empregadores); tais reformas foram ultimamente executadas na Grã Bretanha, na Bélgica, no Brasil e em vários outros países.

III

Quanto à organização dos seguros sociais em geral seria difícil notar uma atitude unânime de todos os países interessados num determinado sentido — com internacionalização de uma determinada solução universal, igualística, considerada como modelar. Parece prevalecer, entretanto, a opinião de que o seguro social de âmbito nacional seria dificilmente compatível com a existência de uma organização paraestatal distinta da própria administração estadual, com absoluta autonomia financeira e administrativa, entregue às mãos dos representantes das classes interessadas. Os países da língua inglesa adotaram, aliás, desde o início, êsse tipo de organização e — em vista da tendência no sentido da "nacionalização" dos seguros sociais — nada parece indicar que eles poderão se afastar dessa orientação tradicional. Todos os outros países mantêm, todavia, intacta a organização autárquica e autônoma dos seguros que tantas vantagens vêm proporcionando à moderna política social, sobretudo sob o prisma da cooperação harmoniosa entre o capital e o trabalho; nesses países consideram-se retrógradas as tendências no sentido de reincorporar essa instituição no organismo administrativo do Estado.

O conflito histórico entre a organização unitária ou pluralística dos seguros sociais não pode também ser considerado como resolvido de modo definitivo. O seguro único, pleiteado 22 anos atrás na Inglaterra (5) não fêz, no decorrer da última época progresso algum; quase por tôda a parte continua ainda o desmembramento dos seguros sociais em separados ramos aplicáveis à cobertura de riscos, se bem que não faltem tentativas no sentido de coordenar mais e aproximar benefícios em

(5) Joseph L. Cohen "Social Insurance Unified" London 1924.

espécie concedidos por causa da invalidez, doença, velhice, etc., reduzindo-se ao mínimo necessário as diferenças que separam os regimes de proteção contra uns e outros riscos. Não se pode negar que quase tôdas as grandes reformas recentíssimas visam uma estrutura organizadora mais unificada e centralizada. Ao passo que os seguros sociais assumem novas e importantes incumbências, transformando-se num instrumento poderoso da economia nacional dirigida e planejada, aparecem mais claramente os inconvenientes de uma demasiada pluralidade dos seguradores sociais se ela assume proporções elevadas, pode, sem dúvida alguma, dificultar o aproveitamento dessa instituição para fins da ativa política econômica nacional. Parecem, assim, mais ou menos abandonados os esquemas da organização dos seguros sociais que visam a criação das instituições especiais, encarregadas da aplicação separada de cada um dos ramos de seguros sociais em questão (Instituto do seguro-invalidez, Instituto do seguro-doença etc.). Onde funcionam instituições de caráter profissional que englobam grandes parcelas do assalariado segundo o critério econômico-profissional, assegurando os componentes da determinada profissão contra todos os riscos, aparecem tendências no sentido da sua paulatina substituição pelo seguro social interprofissional, de âmbito nacional. Raramente trata-se, porém, fora da organização do seguro universal e integral (tipo Beveridge) — das reformas no sentido da homogenização completa e radical da organização dos seguros sociais que não levem em conta, pelo menos em parte, a solução pluralística" existente nos respectivos países como resultado do longo desenvolvimento histórico.

Pessoalmente, acredito que, uma vez postas em vigor reformas no sentido da segurança social integral de maior envergadura, capazes, pela sua natureza, de garantir apenas o mínimo modesto de existência social, os países em questão não poderão abrir mão da criação (ou manutenção, onde tais formas de seguros sociais já existam) da criação dos organismos de Previdência Social, chamados a completar com benefícios suplementares as medidas de proteção universal, aplicável ao conjunto da população economicamente ativa. A razão de ser de tal seguro complementar e adicional, devidamente coordenado com o regime geral da Previdência Social, parece-me à primeira vista evidente e compreensível sem qualquer justificativa social, econômica ou atuarial. É, portanto, a nosso ver, mais que provável que, para êsse efeito, a futura legislação social terá, primeiro, de recorrer ao critério profissional da organização dos seguros sociais, criando para amplas classes, delimitadas em termos econômicos-sociais, sistemas de proteção mais rigorosamente adaptados não somente às necessidades e condições de existência da classe em questão, como também às possibilidades de determinado setor da economia nacional (assim como dos trabalhadores do mesmo); e, segundo, de destinar recursos complementares para conseguir proteção superior ao padrão uniforme de amparo, garantido pela legislação geral. Se fôr assim, o conflito entre a idéia do seguro nacional e profissional, tão agudo em alguns países no presente momento, seria, no fundo, sob o prisma do futuro da Previdência Social, mais ilusório e artificial do que possa parecer à primeira vista.

Pagamentos por cheque

RICHARD LEWINSOHN,

Dr. rer. pol.

Continuando o assunto do artigo publicado na Revista do mês passado, o autor trata do desenvolvimento da modalidade de pagamento por cheque e sua importância para o abastecimento nacional de meios de pagamento. (N.R.)

I. CLASSIFICAÇÃO DOS CHEQUES

O MEIO circulante — papel moeda e moeda metálica — é apenas uma parte dos meios de pagamento efetivamente utilizados. Em todos os países modernos parte importante dos pagamentos — e mesmo a grande maioria, em alguns deles — é feita por cheque.

O cheque é um meio de pagamento privado. O Tesouro Nacional, ou o banco central — nos países em que este é o órgão emitente da moeda —, não garante à pessoa que aceita um cheque o recebimento da quantia nele declarada. Todavia, pelo fato de a emissão de um cheque sem fundos ser considerada dolo e, por isso, severamente punida — chegando mesmo, nos Estados Unidos e na Inglaterra, à imposição de penas severíssimas, iguais às aplicadas pelo crime de emitir moeda falsa — essa modalidade de pagamento pôde propagar-se sem grandes riscos para os beneficiários.

As próprias entidades públicas admitiram o cheque como meio de pagamento, principalmente de impostos. O art. 46 do decreto n. 20.393, de 10 de setembro de 1931, dispõe: “Os impostos federais poderão ser pagos por cheques nominais e cruzados, de acordo com as instruções que foram expedidas pelo Ministério da Fazenda”. As instruções a que se refere esse decreto (Diário Oficial de 19 de dezembro de 1931) definem o cheque como “instrumento de crédito sacado pelo emitente contra um Banco, Casa Bancária ou firma comercial, onde ele tenha depósito de dinheiro”.

O decreto-lei n. 5.844, de 25 de setembro de 1943, que dispõe sobre a cobrança do imposto

de renda, contém as seguintes disposições: “O pagamento do imposto será feito em dinheiro ou por cheque” (art. 87). “Os cheques destinados ao pagamento do imposto poderão ser emitidos pelo contribuinte ou por outra qualquer pessoa” (artigo 89).

Não obstante isso, a administração fiscal ainda toma certas medidas acauteladoras. Os cheques por ela aceitos devem ser visados pelo banco sobre os quais são emitidos, cruzados e pagáveis ao Banco do Brasil (art. 88).

Por motivos contábeis, as duas modalidades de pagamento são distintas, no que se refere ao recolhimento: os pagamentos em dinheiro são feitos nas recebedorias, alfândegas, mesas de rendas e coletorias federais, ao passo que os por cheque fazem-se nas delegacias regionais do imposto de renda (Decreto-lei n. 5.844, Título II: *Da arrecadação nas fontes*, art. 107).

O decreto-lei n. 6.895, de 23 de setembro de 1944, tratou novamente da matéria, estipulando (art. 1.º): “O pagamento dos impostos e taxas ou de outras importâncias devidas, a qualquer título, à Fazenda Nacional, bem como a aquisição de selos e estampilhas, poderá ser feito por cheque”.

Quanto à importância do cheque no conjunto do sistema monetária, há duas discriminações a fazer:

- a) o cheque ao portador e o cheque nominal;
- b) o cheque cruzado e o cheque pagável no guichê.

A primeira discriminação apresenta interesse muito mais teórico do que prático. O cheque ao portador é um meio de pagamento privado, porém geral. Ainda que criado por um particular, pode circular com a mesma facilidade que uma cédula, especialmente se emitido por uma firma conhecida, cuja reputação é insuscetível de qualquer suspeita. Se é emitido em nome de determinado beneficiário, sua utilização para um segundo pagamento está condicionado a uma formalidade suplemen-

tar : o endosso do beneficiário. Eis por que o cheque nominal não tem, no sentido estrito do termo, o caráter de um meio de pagamento geral.

Na prática, e do ponto de vista monetário, esta diferença é de somenos importância, pois a experiência tem demonstrado que nem os cheques ao portador nem os nominais circulam realmente entre o público. Mesmo nos países em que o pagamento por cheque é muito usado, como nos Estados Unidos, os casos em que um cheque passe de mão em mão várias vezes, antes de ser apresentado ao banco que o deverá pagar, são muito raros e não tem nenhuma importância em comparação com as transações quotidianamente reguladas por cheque. Consequentemente, na análise de estatísticas monetárias supõe-se, geralmente, que o valor total das transações reguladas por cheque é igual à soma das importâncias declaradas nos cheques emitidos; em outras palavras — normalmente, um cheque serve apenas uma vez como meio de pagamento (1); é criado para uma determinada transação e deixa de existir quando ela termina. Tem vida efêmera. Esta é uma diferença fundamental entre o cheque e a cédula, que serve para inúmeras transações, antes de desaparecer definitivamente da circulação.

A segunda discriminação, entre o cheque cruzado e o pagável no guichê, é de importância muito grande para o abastecimento de um país em meios de pagamento. Se a pessoa que recebe o cheque o apresenta imediatamente ao guichê do banco respectivo para ser convertido em dinheiro, o ato não difere muito de uma ordem dada pelo gerente de uma empresa ao caixa para efetuar esse pagamento em espécie. O pagamento por cheque pode ser mais conveniente para o emitente, mas é muitas vezes pouco cômodo para o beneficiário, que perde tempo até transformá-lo em dinheiro. Principalmente quando se trata de quantias pequenas, esta forma de pagamento é de utilidade duvidosa.

Do ponto de vista monetário, o cheque apresentado ao guichê não traz vantagens apreciáveis, porque, em virtude dessas transações, os bancos são obrigados a manter um grande encaixe. O total do dinheiro em caixa dos bancos, necessário principalmente para o pagamento, em espécie, dos cheques, depende naturalmente do número de contas bancárias e do emprego do cheque cruzado, no

qual a transação é feita mediante simples movimento de escrita nos bancos, sem utilização de moeda corrente.

Nos Estados Unidos, onde esta última modalidade predomina, a quantia em caixa dos bancos é pequena em relação ao total da moeda em circulação (cerca de 6 % em 1945) e revela apenas, em algarismos absolutos, ligeiro aumento, malgrado o enorme acréscimo do meio circulante (2). No Brasil, os cheques apresentados ao guichê para pagamento em dinheiro constituem ainda parte importante do chamado "pagamento por cheque" e, por conseguinte, os bancos absorvem uma parte muito maior do meio circulante, como o demonstram os quadros abaixo (3) :

MOEDA CORRENTE EM CAIXA DOS BANCOS

(em milhões de cruzeiros)

DATAS (fim do ano)	BANCO DO BRASIL	DEMAIS BANCOS	TOTAL
1935.....	277	483	760
1936.....	210	551	761
1937.....	399	665	1.064
1938.....	554	692	1.246
1939.....	361	755	1.116
1940.....	327	763	1.090
1941.....	406	932	1.338
1942.....	944	1.164	2.108
1943.....	678	1.761	2.439
1944.....	916	1.884	2.700
1945.....	839	2.375	3.214

MEIO CIRCULANTE E MOEDA NOS BANCOS

(em milhões de cruzeiros)

DATAS (fim de ano)	A TOTAL DO MEIO CIR- CULANTE	B MOEDA CORRENTE EM CAIXA DOS BANCOS	B SOBRE A POR- CENTAGEM DOS BANCOS AO TOTAL
1935.....	3.612	760	21,04%
1936.....	4.050	761	18,79%
1937.....	4.550	1.064	23,38%
1939.....	4.971	1.116	22,45%
1940.....	5.185	1.090	21,02%
1941.....	6.647	1.338	20,13%
1942.....	8.238	2.108	25,59%
1943.....	10.981	2.439	22,21%
1944.....	14.462	2.700	18,67%
1945.....	17.535	3.214	18,33%

(2) Federal Reserve Bulletin (Washington, D.C.), janeiro, 1946, págs. 49 e 50.

(3) Fontes : Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda e Banco do Brasil. Cf. Banco do Brasil, *Relatório de 1944*, págs. 145 e 159.

(1) JAMES ARGELL, *The Behavior of Money* (Nova York, 1936 págs. 94-95).

Neste último quadro, o meio circulante compreende só o papel moeda, enquanto que a moeda corrente em caixa dos bancos abrange também a moeda metálica, a qual representa, sem dúvida, quantia insignificante. A partir de 1943 parece manifestar-se um decréscimo bastante acentuado da parte do meio circulante absorvida pelos bancos. Cumpre, entretanto, lembrar que essa porcentagem, bem elevada em fins de 1942, foi apenas passageira, em virtude sobretudo da redução do papel moeda realizada no último trimestre daquele ano (de 8.518 milhões de cruzeiros em setembro a 8.238 milhões em dezembro de 1942).

Em 1944 e 1945, a diminuição da porcentagem dos bancos continuou, mas os dados disponíveis ainda não permitem julgar se se trata de uma alteração estrutural ou apenas de uma dessas variações cíclicas, ou mesmo ocasionais, manifestadas também nos períodos anteriores. Em junho de 1945 a porcentagem foi novamente de 20,85 %. Limitamos, pois, a concluir, desta análise, que aproximadamente um quinto do meio circulante permanece nas caixas dos bancos — fato importante, que deve ser levado em consideração ao avaliar as necessidades do país em meios de pagamento.

II. CÂMARAS DE COMPENSAÇÃO

Certamente o numerário mantido nas caixas dos bancos não serve unicamente de fundo de movimento para seus pagamentos correntes, mas, também, de reserva para casos excepcionais e garantia para os depositantes. No decênio 1936-1945, a moeda corrente em caixa dos bancos representava cerca de 7 a 11 % do total dos depósitos e de 10 a 15 % dos depósitos à vista. Uma tendência muito nítida manifesta-se, da parte dos bancos, para reduzir essas porcentagens ao mínimo indispensável, porque o encaixe em moeda corrente não rende juros e sua administração constitui encargo oneroso. Em 31 de dezembro de 1945, a relação caixa s/total de depósitos era de 7,1% e a relação caixa s/depósitos à vista, 10,5%. Os bancos podem decidir livremente sobre a porcentagem que consideram necessária. A legislação bancária não fixa a relação caixa-depósitos e o decreto-lei n. 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, que dispõe sobre a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito também não estipula uma porcentagem mínima. Determina expressamente que os bancos são obrigados a conservar certa porcentagem de seus de-

pósitos no Banco do Brasil, “independentemente do fato de manterem em caixa o numerário julgado indispensável ao seu movimento” (art. 4.º).

O fato de os bancos poderem reduzir consideravelmente a relação entre a moeda em caixa e os depósitos é consequência do desenvolvimento dos pagamentos por meio de cheque cruzado. Se o emitente e o beneficiário de um cheque cruzado têm conta no mesmo banco, a compensação se faz automaticamente: a conta do primeiro diminui, a do segundo aumenta. Mas se as contas se acham em bancos diferentes, é necessária uma compensação inter-bancária. Para isso existem hoje em quase todos os países câmaras de compensação junto ao banco central ou sob a forma de associação de bancos.

No Brasil, a compensação de cheques é efetuada pelas Câmaras de Compensação que funcionam junto às agências do Banco do Brasil. Atualmente existem aqui onze dessas Câmaras, sendo duas em São Paulo e as outras 9 distribuídas pelo Distrito Federal e alguns Estados.

CÂMARAS DE COMPENSAÇÃO

<i>Praças</i>	<i>Unidades Federadas</i>
Aracaju	Sergipe
Belém	Pará
Belo Horizonte	Minas Gerais
Curitiba	Paraná
Fortaleza	Ceará
Pôrto Alegre	Rio Grande do Sul
Recife	Pernambuco
Rio de Janeiro	Distrito Federal
Salvador	Bahia
Santos	São Paulo
São Paulo	São Paulo

O número e o valor dos cheques compensados por intermédio destas organizações revelam, a partir de 1933, um crescimento contínuo e importante, como o demonstra a seguinte estatística, elaborada pelo Banco do Brasil (4):

(4) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Boletim Estatístico*, Ano II, n.º 7, julho-setembro de 1944, pág. 39.

CHEQUES COMPENSADOS

A N O S	QUANTIDADE (em 1000 cheques)	VALOR (em milhões de cruzeiros)
1928.....	(+)	18 379
1929.....	(+)	16 478
1930.....	(+)	13 023
1931.....	555	12 818
1932.....	583	12 064
1933.....	928	15 764
1934.....	1046	18 498
1935.....	1212	22 052
1936.....	1437	25 803
1937.....	1700	30 748
1938.....	1886	33 117
1939.....	2080	34 331
1940.....	2214	35 444
1941.....	2625	47 576
1942.....	2660	57 392
1943.....	3349	87 673
1944.....	4096	114 142
1945.....	4802	129 849

+ Não conhecido

O total dos cheques compensados certamente excedeu, a partir de 1941, a renda nacional. Uma outra comparação demonstra ainda mais claramente a importância dos cheques compensados para a economia do país. As vendas tributadas pelo imposto de vendas e consignações nas capitais das Unidades Federadas representavam, em 1943, um valor de 110 bilhões de cruzeiros. Cerca de quatro mil estabelecimentos industriais e comerciais atacadistas nas capitais brasileiras, submetidas a uma investigação do I.B.G.E., realizaram, naquele mesmo ano, vendas no valor de 50,3 bilhões de cruzeiros (5). Os cheques compensados em 1943 representavam, pois, 80% e 175%, respectivamente, dos montantes das vendas referidas.

Não obstante, a utilização, no Brasil, de cheques compensados ainda é limitada, sob duplo aspecto: o geográfico e o do valor das operações. A diferenciação geográfica reflete-se na atividade das onze Câmaras de Compensação.

Resulta, daí, que a Câmara de Compensação do Rio de Janeiro realizou 50% do valor e 40% da quantidade de todas as operações e que 88% do valor e 87% da quantidade dos cheques compensados o foram pelas Câmaras do Rio de Janeiro, São Paulo e Santos. A porcentagem particularmente elevada do Rio de Janeiro explica-se pela concentra-

CHEQUES COMPENSADOS EM 1944

(médias diárias)

CAMARAS	QUANTIDADE	VALOR (em 1000 cruzeiros)
Rio de Janeiro.....	5 688	192 247
São Paulo.....	5 904	110 871
Santos.....	551	41 334
Recife.....	739	20 564
Belo Horizonte.....	661	9 385
Porto Alegre.....	209	7 468
Salvador.....	37	2 341
Curitiba.....	65	2 053
Fortaleza.....	84	1 958
Belém.....	15	908
Aracaju.....	14	297
TOTAL.....	13 967	398 426

ção bancária na Capital Federal. Grande parte dos cheques compensados por esta Câmara refere-se sem dúvida a operações puramente financeiras, uma vez que a parte de vendas tributadas pelo imposto de vendas e consignações da Cidade do Rio de Janeiro representava, em 1943, apenas 17,4% do total do país, e a porcentagem relativa a 1944 não devia ter sido muito diferente.

As transações bolsistas, que em Nova York desempenham papel muito importante na compensação de cheques, no Brasil constituem um fator insignificante, pois, em 1944, não passavam de 1.605 milhões de cruzeiros para todas as Bolsas de valores nacionais, dos quais 953 milhões para a Bolsa do Rio de Janeiro (isto é, 1,4% e 1,7%, respectivamente, dos cheques compensados).

O considerável contingente da Câmara de Santos no total dos cheques compensados provém, principalmente, dos negócios referentes ao comércio exterior, em particular às exportações de café, com as quais o movimento de cheques em Santos revela certa congruência (6). Isto explica ao mesmo tempo por que a compensação de cheques em Santos sofreu, durante o último quinquênio, flutuações muito fortes, inclusive para baixo, ao passo que quase todas as outras Câmaras acusam crescimento contínuo de cheques compensados.

Uma particularidade dos cheques compensados no Brasil é o seu valor médio, muito elevado. Nos Estados Unidos, os cheques compensados pelo Federal Reserve Collection System representam um

(5) Idem, Agosto 1943, págs. 713-716; Outubro 1943, págs. 917-922; Maio 1944, págs. 432-435; Novembro 1944, págs. 1069-1076; Abril 1945, págs. 331-334.

(6) Cf. RICHARD LEWINSOHN, *Os pagamentos por cheque e o café*. DNC, Revista do Departamento Nacional do Café, Janeiro de 1945, págs. 13-17.

valor médio de 250 a 300 dólares por cheque. No Brasil, o valor médio por cheque compensado era, em 1944, de Cr\$ 27.867,00 e, em 1945, de Cr\$ 27.041,00, ou seja, aproximadamente, 1.400 dólares. Isto não significa que, em geral, os pagamentos efetuados no Brasil sejam quatro ou cinco vezes mais elevados do que nos Estados Unidos. A divergência está em que nos Estados Unidos o emprêgo do cheque se expandiu até ao comércio retalhista e aos pagamentos de salários, enquanto que no Brasil essa modalidade de pagamento limita-se ainda, principalmente, às transações financeiras e operações comerciais dos estabelecimentos industriais e atacadistas.

Todavia, a opinião, muito difundida, de que na América do Norte todo mundo tem conta no banco e todos os pagamentos são feitos por cheque está longe de corresponder à realidade. Esta opinião provém, parece, da afirmação, estatisticamente difícil de provar, de que naquele país 90%, ou mais, dos pagamentos efetua-se por meio de cheque. O movimento dos depósitos, registrados por 334 centros bancários, com exclusão das transações nos depósitos inter-bancários — elevava-se, em 1944, a 891.910 milhões de dólares (7). Este montante corresponde a cerca do quintuplo da renda nacional do mesmo ano e é tão importante que, teoricamente, não seria impossível que a grande maioria das receitas e despesas dos particulares fôsse também incluída nesses algarismos.

As recentes investigações realizadas pelos serviços estatísticos do Federal Reserve System (8) indicam que esta hipótese é errada. A análise da composição dos depósitos demonstrou que menos de um terço dos depósitos à vista pertence a particulares, aí compreendidos os agricultores que utilizam seus depósitos também para os negócios. E ainda entre as contas de particulares predominam as de pesosas que dispõem de grandes rendas. As pessoas de renda abaixo de 5000 dólares — a

grande maioria da população — ainda não dispunham, no princípio de 1944, de três bilhões de dólares nos bancos, como depósito à vista, ou seja 5% do total. Seus depósitos correspondiam, apenas, a 3% da respectiva renda anual. As análises do Federal Reserve System extraem destes fatos as seguintes conclusões:

"Additional evidence as to the relative use of demand deposits and currency is provided by the recent Federal Reserve deposit ownership surveys, which indicate that the volume of demand deposits held by individuals is substantially smaller than was previously suspected... Demand deposits seem increasingly to be "business money" and currency "personal money". There is every reason to suppose that today currency holdings are much more important assets of the lower and middle income groups than are demand deposits".

Nos Estados Unidos como no Brasil, os pagamentos por cheque referem-se principalmente às transações de empresas industriais e comerciais e às operações de ordem financeira e, em relação a uma pequena parte, somente às receitas e despesas dos particulares. Conseqüentemente, a diferença extraordinária entre o valor médio dos cheques no Brasil e nos Estados Unidos não resulta unicamente da maior popularidade do cheque e de seu emprêgo pelos pequenos comerciantes e pelo público em geral neste último país.

O valor médio dos cheques depende, em larga medida, da frequência dos pagamentos, que se reflete na velocidade da circulação monetária e constitui fator decisivo para as necessidades da população em meios de pagamento. Já expusemos, em nosso último artigo, as razões que determinaram, no Brasil, um volume monetário relativamente grande e pequena velocidade da circulação. Este fenômeno manifesta-se não somente em relação ao meio circulante, mas também no tocante à moeda escritural, que serve de base para os pagamentos por cheque.

(7) *Federal Reserve Bulletin*, Washington, Julho 1945.

(8) G. L. BACH, *Currency in Circulation*, Federal Reserve Bulletin, Washington, abril de 1944, págs. 328.

O princípio fundamental da ciência da administração

CELSO DE MAGALHÃES

O autor do presente trabalho, salientando a natural falta de sincronismo entre as variações dos elementos dos problemas administrativos e as variações das respectivas soluções, situa neste fenômeno a possibilidade da existência de uma estrutura especial de princípios e de leis a que se pode denominar — *Ciência da Administração*.

E, à maneira de um Schaeffle, elege para princípio basilar da *Ciência da Administração* um princípio hedonístico que decorre da biologia: a lei do mínimo esforço.

Em consequência, diferencia a *Administração* em geral e especial, salientando que, por ser mais estável, só aquela primeira parte tem sido pesquisada convenientemente, finalizando por investir contra o erro em que redundava, na maioria dos países, a aplicação desordenada de princípios e leis de *Administração Geral* aos problemas de *Administração Especial*. (N.R.)

A *Ciência da Administração* tem, como não poderia deixar de ter, um objeto próprio. Ela considera o problema administrativo no que esse problema tem de especial e característico, projetado fora do âmbito de outras ciências, tais como o *Direito Administrativo* e as *Técnicas* diversas.

O princípio fundamental da *Ciência da Administração* é a velha e conhecidíssima regra hedonística: *obter o máximo resultado com o mínimo de esforço*.

E' todavia, impossível dar uma demonstração lógica, apriorística, de que esse princípio é deveras o fundamento da *Ciência da Administração*.

Ocorre aqui o mesmo que se dá em *Econômica*, pois, o princípio hedonístico só é demonstrável na medida em que também o são as verdades primárias da lógica formal, e é, imperfeitamente.

E' que esse princípio depende mais da intuição que da própria indução; entretanto, a veracidade de que ele é mesmo a regra fundamental da *Ciência da Administração* prova-se facilmente por uma série de observações *a posteriori*.

A impossibilidade lógica de demonstrar, por vezes, o princípio básico duma ciência provém da contradição psicológica que em todas as pesquisas científicas, prende, por assim dizer, o espírito humano num verdadeiro círculo vicioso.

Com efeito, não é possível indagar a lei dum fenômeno sem um fio condutor que sirva de guia nas observações preliminares da indução; não é, portanto, a indução que fornece esse fio condutor, uma vez que seria impossível obtê-la sem tal elemento de orientação. Isso obriga a que, logicamente, se recorra à intuição, para conseguir o guia indispensável às pesquisas científicas.

Ora, uma vez adotado um guia qualquer, cumpre verificar a verdade, o acerto da orientação seguida, o que só se torna possível por meio da observação, da experimentação e da própria indução das leis do fenômeno estudado. Assim, o princípio serve de guia para observações, experimentações e indução; por sua vez, observações, experimentações e indução afirmam ou negam a verdade ou a inconsistência do princípio fornecido pela intuição.

E' esse o círculo vicioso que leva os partidários de Hume à negação da própria ciência.

Este o motivo porque se torna logicamente impossível demonstrar que o princípio hedonístico é mesmo o fundamento da *Ciência da Administração*.

Poder-se-á dizer que esse princípio já é o fundamento da *Econômica* e que, assim sendo, não se deveria considerar a *Ciência da Administração* uma disciplina autônoma, pois seu fundamento é

a mesma pedra angular de outra estrutura de conhecimentos.

Não procede a objeção. A lei do mínimo esforço, resumida no princípio hedonístico é, antes de tudo, uma lei biológica; ela não se limita, pois, aos fenômenos econômicos; sua aplicação é de tal forma generalizada que nenhuma das chamadas Ciências Sociais, ou Morais, lhe pode escapar.

Absurdo seria admitir que se teriam de reduzir a uma única ciência as noções relativas a todos os fenômenos que fossem regidos pela lei do mínimo esforço, sem nenhuma consideração pela dissemelhança entre eles; isso seria negar o próprio conceito de Ciência.

Se o princípio hedonístico é o fundamento da Ciência da Administração, pode parecer, à primeira vista, logicamente impossível deduzir d'ele as normas gerais de aplicação a cada categoria de casos; e que, para cada qual dessas categorias pudessem tais normas indicar a solução mais adequada. Essa pretensa impossibilidade lógica resulta de que os elementos do problema administrativo são, duma parte, os vários objetivos que a Política impõe ao Estado e, doutra parte, as diversas atividades que as Técnicas aconselham como necessária à consecução desses mesmos objetivos.

Ora, o complexo e a rapidez da evolução social obrigam a Política a fazer variar, incessantemente, as finalidades do Estado; por sua vez, o progresso vertiginoso das Técnicas faz variar também as atividades necessárias à realização desses mesmos fins; logo, não admira que, variando os dados do problema, variem também as soluções administrativas baseadas no princípio fundamental do mínimo esforço.

Entretanto, ao contrário do que parece, a despeito das variações de tais elementos fundamentais, as soluções do problema administrativo não variam com a mesma frequência. E é justamente isso que dá à Ciência da Administração a estabilidade sem a qual suas conclusões jamais se elevariam à categoria de leis. É essa falta de sincronismo entre a variação dos elementos e a variação das soluções, que possibilita a existência duma estrutura especial de princípios e de leis a que se pôde denominar — Ciência da Administração.

Evidentemente, uma variação, tanto no resultado como no modo de obtê-lo, deve acompanhar quase sempre — mas não sempre — uma varia-

ção nos fins atribuídos às atividades da Administração Pública.

Ao contrário, uma variação nos dados fornecidos pelas Técnicas raramente importa em variação no modo de resolver o problema administrativo. Explicando melhor: a pedagogia, por exemplo, faz progressos constantes, obrigando os professores à revisão sistemática de seus conhecimentos; não obstante, o problema administrativo da educação da infância mantém-se inalterável.

Isso mostra que o essencial para resolver um problema administrativo não é o conhecimento das particularidades e minúcias da ação que, segundo as Técnicas, sejam indispensáveis à consecução de determinado fim; o indispensável é o conhecimento de algumas, apenas, de tais características.

Não obstante constituírem consequência necessária dos ensinamentos técnicos, essas características não têm, nas mesmas Técnicas, senão importância limitada; ao passo que constituem, pelo contrário, o verdadeiro elemento, o princípio básico na solução do problema administrativo.

Não são, pois, as Técnicas, mas a própria Ciência da Administração que determina as características fundamentais para resolver o caso administrativo concreto. Se tais características pertencem às Técnicas e vão surgindo através do progresso que essas mesmas Técnicas vão conseguindo, é, entretanto, à Ciência da Administração que cabe determinar, entre todas as características técnicas apresentadas, quais as que podem influir decisivamente, e na forma adequada, para a solução do problema a resolver.

Do exposto, verifica-se que somente por um exclusivo trabalho de indução é que se podem estabelecer:

- a) os caracteres da ação a ser empreendida pela Administração Pública, a fim de conseguir para o Estado determinado fim a que ele se propõe; e,
- b) tendo obtido esses caracteres, quais, de acordo com eles, seriam as possíveis modalidades de intervenção.

É claro que não se podendo conhecer todos os fins que a Política e o progresso das Técnicas podem impor às atividades do Estado, não se poderá também obter, perfeita, nem completa, a indução necessária ao estabelecimento das normas aplicáveis à solução dos problemas ocorrentes; to-

davia, podem ser conhecidas tôdas as modalidades de ação eficazes e úteis para que tais normas sejam obtidas.

A grande variedade de ação que o Estado vem executando para conseguir fins diversos, em tempos diferentes e em diferentes lugares, oferece extraordinário campo de observação, mais do que suficiente, ao descortínio das normas que têm servido de base à solução dos problemas administrativos.

Se, posteriormente, a Política impuser ao Estado nova finalidade, diferente das anteriores, ou se as Técnicas indicarem meios novos para conseguir determinado fim, bastará à Ciência da Administração fixar as características do caso concreto para, por intermédio da aplicação adequada da norma técnica, resolver o problema nas mesmas bases anteriormente estabelecidas.

Assim, deve-se distinguir na Ciência da Administração uma parte geral e uma parte especial. A parte geral conterà, por um lado, a configuração abstrata e a classificação dos casos possíveis em que a Administração Pública deve intervir; por outro lado, possibilitará também a identificação dos caracteres que, em cada um desses mesmos casos podem influir na solução do problema administrativo.

E' esta parte geral que conduz à fixação de normas precisas e invariáveis, capazes de permitir a solução dos casos administrativos concretos, qualquer que seja o respectivo conteúdo e quaisquer os meios técnicos indicados.

A parte especial é de mobilidade maior, é mais flexível, e está sempre pronta a sofrer alterações impostas por novas condições sociais e técnicas. Ela é constituída pelo estudo sistemático das diversas aplicações efetuadas pela Ciência da Administração, sob as determinantes exigidas pelas finalidades do Estado.

Nesse trabalho de aplicação das normas convenientes, é de necessidade lógica decompôr os casos concretos, os problemas administrativos, nos seus diversos elementos. E' preciso, em outras palavras, obter uma visão clara e exata dos vários fins que a Política tem imposto ao Estado e dos ensinamentos fornecidos pelas Técnicas.

Sem conhecer todos êsses elementos, impossível será compreender o porque da solução resultante da aplicação desta ou daquela norma.

Por outro lado, a aplicação dessas normas da Ciência da Administração aos problemas ocorrentes, conduzirá ao exame das modalidades particulares introduzidas nos institutos jurídicos, aos quais se teve de recorrer, quando a Administração Pública desenvolveu suas atividades no sentido de obter o máximo com o mínimo dispêndio.

E' isso que torna, por vezes, difícil a separação perfeita do Direito Administrativo da Ciência da Administração. O caráter construtivo da Ciência da Administração, que se revela na identificação e na classificação das ações multiformes para atender os fins do Estado, muda de aspecto, transformando-se em descritivo, como naquele Direito, quando se trata da aplicação das regras aos casos concretos e da verificação dos respectivos resultados.

A parte especial da Ciência da Administração é a mais conhecida, com o quase integral abandono da parte geral, e disto resulta que, ao invés da pesquisa de normas adequadas e gerais, para solução dos problemas, há uma tendência prejudicial à aplicação passiva, aos casos concretos ocorrentes, de métodos e processos que, em lugares diferentes e, quiçá, em épocas diversas, serviram para solucionar casos semelhantes.

Dêsse abandono injustificável muitos males têm decorrido para o Estado.

Capacidade técnica e escolha de chefes

WAGNER ESTELITA CAMPOS

Técnico de Administração do D.A.S.P.

Versando a sempre atual questão dos critérios que devem nortear o administrador para o preenchimento dos postos de direção, o presente trabalho discute as duas teses mais comentadas: a da livre escolha, baseada no critério subjetivo da confiança, e a da escolha pela capacidade técnica.

Salientando as vantagens e desvantagens de um como de outro critério, o autor apresenta uma conciliação dos dois sistemas, buscando temperar o critério da escolha por confiança pessoal com a exigência de um mínimo de conhecimentos técnicos.

Neste sentido, indica aos atuais constituintes, a título de sugestão, a possibilidade de ser esta solução transformada em princípio constitucional. (N.R.)

INDUBITÁVEL que, na hierarquização das qualidades do chefe, a capacidade administrativa (previsão, organização, comando, coordenação e controle) ocupa um lugar de precedência sobre a capacidade técnica. E' abundantemente conhecida a teoria faioliana, segundo a qual à medida que o chefe sobe na escala hierárquica vê aumentar a exigência da capacidade administrativa, decrescendo, correspondentemente, a da capacidade técnica. Conhecida e até hoje pacífica e incontestada. Mas daí à conclusão — que se vai difundindo entre nós por palavras e atos — de que a capacidade técnica seja mais ou menos "dispensável", vai um abismo. A doutrina de Fayol não pode e nem deve servir de pretexto para que se afastem conscientemente outros ensinamentos do próprio Fayol — que também põe ênfase na "capacidade profissional característica da empresa" — e de inúmeros autores.

Ordway Tead, por exemplo, embora também aceite o decréscimo da necessidade de "comando técnico específico" à proporção em que se atingem

os mais altos postos de direção, observa, entretanto, haver situações em que "a capacidade técnica constitui uma parte permanente e constante do equipamento do chefe, representando, assim, parte direta da técnica de dirigir". Em qualquer situação de chefia — é ainda Tead quem observa — o dirigente deve estar suficientemente senhor dos meios e maneiras, da tecnologia e dos processos através dos quais os objetivos são realizados, a fim de que possa dar orientação ao esforço diretivo "como um todo".

Há uma imagem bastante expressiva para mostrar a necessidade, por parte do chefe, de uma posse pelo menos suficiente da capacidade técnica: é a do regente, em face dos vários elementos componentes de uma orquestra. Se ele certamente não precisa ser um exímio executor de todos os instrumentos, deve conhecer, dos mesmos, o mínimo necessário para saber se estão desempenhando satisfatoriamente o seu papel no conjunto e contribuindo para o resultado comum, que é a correta "performance" da orquestra. O mesmo se dá com o chefe: se não necessita ser tão perito como o operário ou tão senhor de pormenores técnicos quanto o funcionário, tem de possuir, pelo menos, conhecimentos que o habilitem a perceber se a atividade de qualquer dos seus subordinados está ou não "desafinando" do conjunto.

Dir-se-á que basta ao chefe constituir um bom "estado maior" de técnicos, com os quais se aconselhará, quando necessário. Mas o argumento não colhe e vamos ver por que. Antes de mais nada, não é possível a um chefe completamente ignorante em determinado setor "escolher" apropriadamente os seus técnicos; ele somente poderia proceder empiricamente, acertando ou errando por acaso. Depois — o que é mais importante — como encaminhar os problemas aos técnicos, como apresentar-lhes sugestões, como aproveitar o resultado dos seus estudos, como distinguir, dentre as suas opiniões, as que devem ser aplicadas imedia-

tamente e aquelas que devem aguardar oportunidade? Êsses e outros aspectos, normalmente ocorrentes nas relações entre o chefe e o seu estado-maior estão a exigir, obviamente, a necessária dose de "capacidade técnica". O chefe incompetente, sem a "visão de conjunto" que lhe cabe na divisão de trabalho do grupo, pode tornar-se um brinquete nas mãos dos seus assistentes ou, o que será ainda pior, pode proceder desordenadamente, expedindo ordens e instruções contraditórias ou divergentes, porque inspiradas em pareceres que não sabe "avaliar" suficientemente, por força de sua incapacidade.

Fixemos, portanto, antes de prosseguir, essas duas verdades: a capacidade administrativa predomina, em importância, no conjunto das qualidades do chefe; a capacidade técnica, não obstante, é requisito indispensável, embora em grau acentuadamente menor, à medida que o chefe sobe na escala hierárquica.

Não fôsse o alongarmo-nos demasiadamente e poderíamos mostrar como o exercício da própria capacidade administrativa se acha condicionado pela posse de uma suficiente capacidade técnica. Mas algumas perguntas serão talvez bastantes. Como seria possível, ao chefe incompetente, prever e, em consequência, programar as atividades do grupo? Como poderia proceder a uma adequada divisão de trabalho e sua posterior integração em setores apropriados? Como conseguiria, de maneira correta, expedir ordens ou baixar instruções concernentes aos aspectos técnicos do trabalho? Como se desincumbiria da tarefa de harmonizar e coordenar todos os esforços, no sentido de um objetivo comum? Como, finalmente, estaria apto a verificar se tudo se passa na conformidade das diretrizes estabelecidas ou das ordens dadas?

O problema nos conduz, assim, quasi insensivelmente, a uma ordem de considerações que focalizam, a seu turno, outro problema de grande atualidade: o do critério para preenchimento dos postos de direção. O presentemente adotado pela administração brasileira, sabemos, é o da livre escolha, baseada no fator confiança. O critério, fora de dúvida, apresenta indiscutíveis méritos: permite maior flexibilidade de ação às autoridades superiores, impede a investidura em caráter efetivo e constitui, de qualquer forma, um estímulo decorrente do fato de se tornarem os cargos em comissão e as funções gratificadas mais facilmente

acessíveis. Isso, evidentemente, não ocorria sob a vigência do critério anterior, quando se podiam preencher cargos de direção em caráter efetivo e as chefias constituíam, muitas vezes, "final de carreira". A *transitoriedade* da chefia, consagrada pelo critério atual, foi sem dúvida salutar. Mas o reverso da medalha nos aponta desvantagens gritantes. É que o critério avançou demais, indo ao extremo oposto e incidindo numa "elasticidade" perigosa, como que se inspirando naquela concepção segundo a qual é desnecessária a capacidade técnica do chefe. Nem tanto ao mar nem tanto à terra. Se os postos de chefia devem ser transitórios, se não devem constituir privilégio, se a ação dos dirigentes não pode ser manietada por um critério "fechado", também não se deve possibilitar, através de um critério excessivamente "elástico" a escolha de pessoas completamente estranhas aos aspectos técnicos do setor que vão dirigir.

O nosso decantado "sistema do mérito" apresenta atualmente uma contradição inegável: enquanto, para os cargos iniciais de carreira, se estabelece a rigorosa exigência do concurso, faculta-se a escolha de dirigentes sem a fixação de qualquer requisito técnico ou profissional. Isso, inquestionavelmente, constituirá sempre uma "porta aberta" — ao lado da permanência indefinida de interinos e outras — para que se possa sistematicamente burlar o sistema do mérito, o qual, imperfeito embora, significa incontestavelmente o aspecto mais positivo da nossa reforma administrativa. O "protegido" não se encontra em condições de enfrentar as aguras de um concurso? A solução será simples: dar-lhe um cargo em comissão!

Ora, um sistema do mérito, por seu turno, necessita de um sistema de medidas positivas, para que possa "funcionar". E o bom uso do critério atual exigiria a coexistência de dois fatores demasiado precários, porque presos à fragilidade da condição humana: 1.º) que os dirigentes procedessem com absoluta isenção de ânimo à escolha de chefes, procurando, pelos meios ao seu alcance, indagar da "capacidade técnica" dos mesmos para o exercício do cargo; 2.º) que os cidadãos recusassem qualquer posto para o qual não se sentissem técnica ou profissionalmente capazes. Como vemos, são dois fatores de extrema precariedade: em primeiro lugar, mesmo levando em conta a intenção honesta por parte das autoridades superiores, de que "meios" se poderão valer para certificar, em todos os casos, a "capacidade técnica" dos escolhidos? A

presença do segundo fator, que corrigiria em parte a ausência do primeiro, todos sabemos de que excepcionais atributos de ordem moral estaria dependendo.

Vamos preconizar então, perguntar-se-á, o sistema de concurso para provimento dos cargos em comissão e das funções gratificadas? Absolutamente. Ele seria de aplicação extremamente difícil, por motivos que não vem a pêlo examinar e, além do mais, não somente se poderia ferir o princípio da transitoriedade dos postos de direção como, de qualquer forma, se impediu a salutar flexibilidade de ação que deve ser propiciada aos dirigentes. Como proceder então? Muito simplesmente inscrevendo na Constituição ou na lei ordinária o princípio da exigência de requisitos técnicos ou profissionais para provimento dos cargos em comissão e das funções de chefia. Os decretos de organização ou, como quiserem, os "regulamentos" de cada repartição, especificariam os referidos requisitos, a serem observados em cada caso. Assim, por exemplo, para os setores de saúde seriam escolhidos médicos especializados; educadores para os que abrangessem problemas educacionais; engenheiros para os de natureza ferroviária ou rodoviária, e assim por diante. Nas carreiras profissionais existentes dentro ou fora do serviço público é que se iriam buscar dirigentes para os setores que se relacionassem com as mesmas.

A medida representaria uma prudente e acatadora conciliação entre dois critérios diversos: ao mesmo tempo que manteria, para a autoridade

superior, a faculdade de "escolha", estabeleceria "limites" à mesma, e limites irrecusáveis, dados o seu sentido moralizador e o seu objetivo racional.

A oportunidade é excelente para que os senhores constituintes meditem sobre o assunto e procurem impedir a continuação do atual estado de coisas, em que se possibilita a entrega de equipes de trabalho, cujos elementos passaram pelo crivo dos concursos, a dirigentes cujas credenciais únicas podem repousar nos inexpressivos laços de uma ligação pessoal qualquer.

Manter o critério atual significa emprestar à "execução" maior importância que à "chefia"; se aos incumbidos daquela se exige um conjunto de conhecimentos e qualidades que definam aptidões, capacidade, habilitação, por que não proceder de maneira semelhante com referência aos que se incumbem desta, exigindo-lhes, pelo menos, um — "mínimo" de requisitos técnicos ou profissionais? Não se deve subestimar, num grupo de trabalho, o extraordinário papel da direção; todos os seus componentes podem ser elementos plenamente capazes, mas se a missão de orientar-lhes as atividades e articulá-las para um objetivo comum, programando, conduzindo, esclarecendo, controlando, dirigindo, enfim, é entregue a mãos menos capazes, o esforço conjunto pode ser prejudicado, quando não integralmente tornado inútil. Todo o cuidado no recrutamento e seleção dos executores — e disso, em sã consciência, ninguém discordará; mas atenção, também, pelo menos um pouco, na escolha dos chefes e dirigentes.

Um caso objetivo de organização

PEDRO MAIA FILHO,

Técnico de Administração do E. do Rio

A presente colaboração, de um dos mais escrupulosos técnicos estaduais, dá-nos o ensejo de apresentar aos nossos leitores um trabalho objetivo de organização, qual seja a estruturação do Serviço de Comunicações da Secretaria das Finanças do E. do Rio de Janeiro. Abrindo nossas colunas à análise dos menores fatores que nortearam aquele trabalho, desde o levantamento e crítica dos elementos até ao planejamento e localização do Serviço, o autor nos legou uma contribuição valiosa à racionalização dos serviços de comunicações e arquivos não só do serviço público estadual mas também federal. (N.R.)

UM dos problemas de organização que desde há algum tempo vem preocupando o Departamento do Serviço Público do Estado do Rio é o da racionalização das comunicações e arquivos dos órgãos do serviço público estadual.

2. Entre estes órgãos é de destacar-se, especialmente, a Secretaria das Finanças, pelo volume de trabalho que na mesma se concentra e pela influência que pode ter para a arrecadação o funcionamento eficiente das suas comunicações.

3. Em vista da importância das comunicações na Secretaria das Finanças, a Secção de Organização dêste Departamento deu prioridade ao seu estudo, embora, concluído este, prossiga, vantajosamente, a racionalização do mesmo serviço nas demais secretarias, aproveitando-se da experiência adquirida.

4. Inicialmente empregou-se a Secção de Organização nas operações de levantamento, estabelecendo para as mesmas um roteiro segundo o qual seriam :

- a) localizados todos os "protocolos" existentes;
- b) selecionados os que mantivessem contato com o público;

- c) confeccionadas plantas-baixas com a localização dos móveis e equipamento;
- d) inventariados os móveis e equipamento em uso, tendo em vista a qualidade, quantidade e capacidade dos mesmos;
- e) obtidos informes sobre o número médio anual de processos em cada protocolo;
- f) traçadas as curvas de distribuição média mensal de processos;
- g) arrolados os servidores que trabalham em cada "protocolo", por cargos ou funções e vencimentos ou salários;
- h) fixada a frequência dos processos por assunto;
- i) calculado o volume total do arquivo morto;
- j) descritas as funções cometidas a cada servidor de "protocolo";
- k) levantada a marcha dos processos por sistemas de fluxogramas de Wallace Clark;
- l) levantada a marcha dos processos entre as unidades de trabalho.

5. O método seguido para desempenho desta parte do trabalho foi a análise de cada um dos itens em cada uma das unidades de trabalho, tendo em vista que o sistema de comunicações na Secretaria das Finanças não se apresenta como um conjunto orgânico e sim consiste na coexistência de numerosos órgãos isolados, sem interrelações efetivas e sistemáticas, cada um seguindo normas e métodos de trabalho diferentes e sem tomar em consideração as atividades executadas pelos demais.

6. O levantamento não foi tão completo quanto seria de desejar-se, embora suficientemente esclarecedor. Ressentiu-se, especialmente, de informações sobre várias Zonas Fiscais, pois duas apenas foram visitadas : — a segunda (Campos) e a

sexta (Petrópolis). Consideramô-las boas amostras das repartições fiscais sediadas em distritos administrativos.

7. Coligidos todos os dados que se puderam obter, deram os mesmos, em resultado, um volume de cerca de trezentas páginas, onde todo o material foi sistematicamente distribuído.

8. A crítica dos elementos compilados permitiu então que se verificasse ser extremamente reduzida a eficiência do trabalho de comunicações e ser também elevado o preço do custo do mesmo serviço.

9. Ora, os "protocolos" são os órgãos de relações com o público e do seu funcionamento depende, em grande parte, o conceito da repartição no seio de sua clientela; por outro lado, um órgão da importância da Secretaria das Finanças, no qual transitam processos variados e relativos, não poucas vêzes, a interêsses vultosos, a segurança e a rapidez na distribuição dos mesmos processos devem ser garantidas.

10. Era, portanto, necessário investigar dentro do material de que se disponha, as causas principais que motivam a situação vigente. E, do referido material emergiram as seguintes:

- a) dispersão exagerada dos contatos com o público;
- b) falta de pessoal treinado para a manutenção de relações com o público;
- c) falta de instrumentos que permitam, exata e rapidamente, orientação e informações sobre processamento;
- d) inexistência de serviço de informações telefônicas ou por qualquer outro processo acústico;
- e) inexistência de contrôlo ininterrupto do movimento de processos dentro da Secretaria;
- f) lentidão e insegurança no movimento de processos;
- g) multiplicação de numerosos trabalhos inútilmente;
- h) variedade dispensável e onerosa de modelos de expediente;
- i) desuniformidade nos métodos de trabalho, particularmente nos de registro e classificação de processos;

j) excesso de espaço gasto com as instalações de "protocolos";

k) excesso de mobiliário empregado nos protocolos;

l) excesso de pessoal empregado em comunicações;

m) obsoletismo do arquivo do seu critério de classificação, catalogação, guarda e conservação, incapaz de garantir e assegurar a utilização rápida dos documentos arquivados.

11. Para conseguir maior eficiência do trabalho de comunicações, é claro, tornava-se imperativa a supressão das causas apontadas.

12. Consequentemente, planejou-se um Serviço de Comunicações, no qual se englobariam todos os protocolos. A concentração de todos os protocolos num órgão único e central, apresentaria, entre outras, as seguintes vantagens:

- a) facilitaria os contatos do público com a repartição;
- b) evitaria a multiplicidade de pontos de recepção, informação, classificação, fichamento e registro de movimento;
- c) uniformizaria as normas e métodos de trabalho;
- d) asseguraria a distribuição sistemática;
- e) permitiria a padronização e redução do número de modelos de expediente em uso;
- f) reduziria a área útil ocupada pelos "protocolos";
- g) reduziria o mobiliário ora empregado;
- h) exigiria menor número de servidores do que aquêle atualmente absorvido;
- i) permitiria a especialização dos servidores nas atividades de comunicações, inclusive em relações com o público;
- j) liberaria os chefes de atividades específicas de tarefas secundárias, quais sejam as de supervisionar a recepção, fichamento, etc. de papéis e de atender pedidos de esclarecimentos e reclamações.

13. Outro aspecto da questão é o de possuir-se uma equipe capaz de desincumbir-se a contento das atividades do novo órgão. Por este motivo aconselhou-se ao Secretário das Finanças a criação de um curso, por colaboração entre a referida Secretaria e o Departamento do Serviço Público, no qual fossem treinados os servidores escolhidos para o Serviço de Comunicações. Além do ensino especial do funcionamento do serviço, seriam ainda ministrados aos alunos conhecimentos ligeiros sobre psicologia das relações humanas e sobre o capítulo de Código Penal referente aos crimes contra a Administração Pública.

14. Coube, a seguir, realizar-se o planejamento em seus mais nítidos detalhes. Assim, este compreendeu :

- a) a estrutura;
- b) a divisão do trabalho;
- c) o funcionamento, envolvendo :
 - I — a localização;
 - II — os circuitos dos messageiros;
 - III — as rotinas;
 - IV — os modelos;
 - V — as instruções de serviço;
- d) a publicação dos despachos;
- e) o arquivo;
- f) a lotação;
- g) o material;
- h) o custo do serviço;
- i) os códigos :
 - I — de assuntos;
 - II — de procedência;
 - III — cronológico;
 - IV — de distribuição;

15. Pareceu acertada a localização do Serviço de Comunicações sob imediata subordinação ao Secretário das Finanças e como delegado deste, pois, assim, sem se diminuir a autoridade do Secretário, não ficaria o mesmo sobrecarregado de trabalho de importância secundária.

16. Quanto à estrutura propriamente dita, resolveu-se estabelecê-la mediante divisão funcional do trabalho, e assim, o Serviço de Comunicações compor-se-ia de :

- Turma de Administração
- Seção de Relações com o Público
- Seção de Codificação e Fichamento

- Seção de Distribuição e Expedição
- Três Postos Distribuidores
- Arquivo
- Postos Distribuidores das Zonas Fiscais
- Seção de Atividades Internas
- Seção de Relações Externas.

17. A cada um dos órgãos integrantes do Serviço atribuíram-se atividades que se pudessem resumir em seus próprios nomes.

18. Estudou-se, a seguir, a mais conveniente localização de cada um dos órgãos no edifício-sede, tendo em vista as repartições a que vão servir. Traçou-se, em resultado, sobre a planta, as instalações de cada Seção e sua posição.

19. Localizadas as várias seções, ainda sobre a planta estabeleceram-se os itinerários dos mensageiros na distribuição de processos.

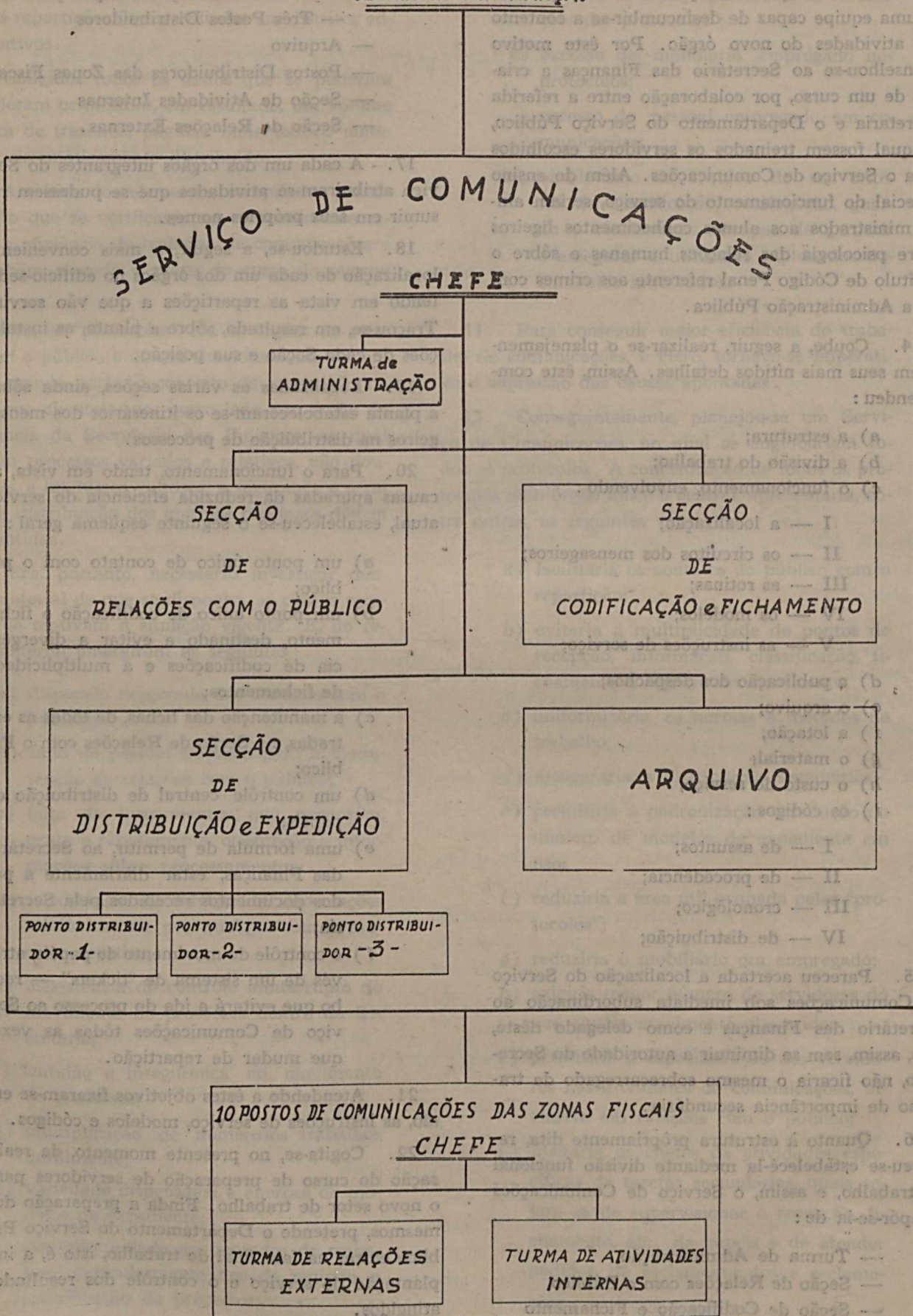
20. Para o funcionamento, tendo em vista, as causas apuradas da reduzida eficiência do serviço atual, estabeleceu-se o seguinte esquema geral :

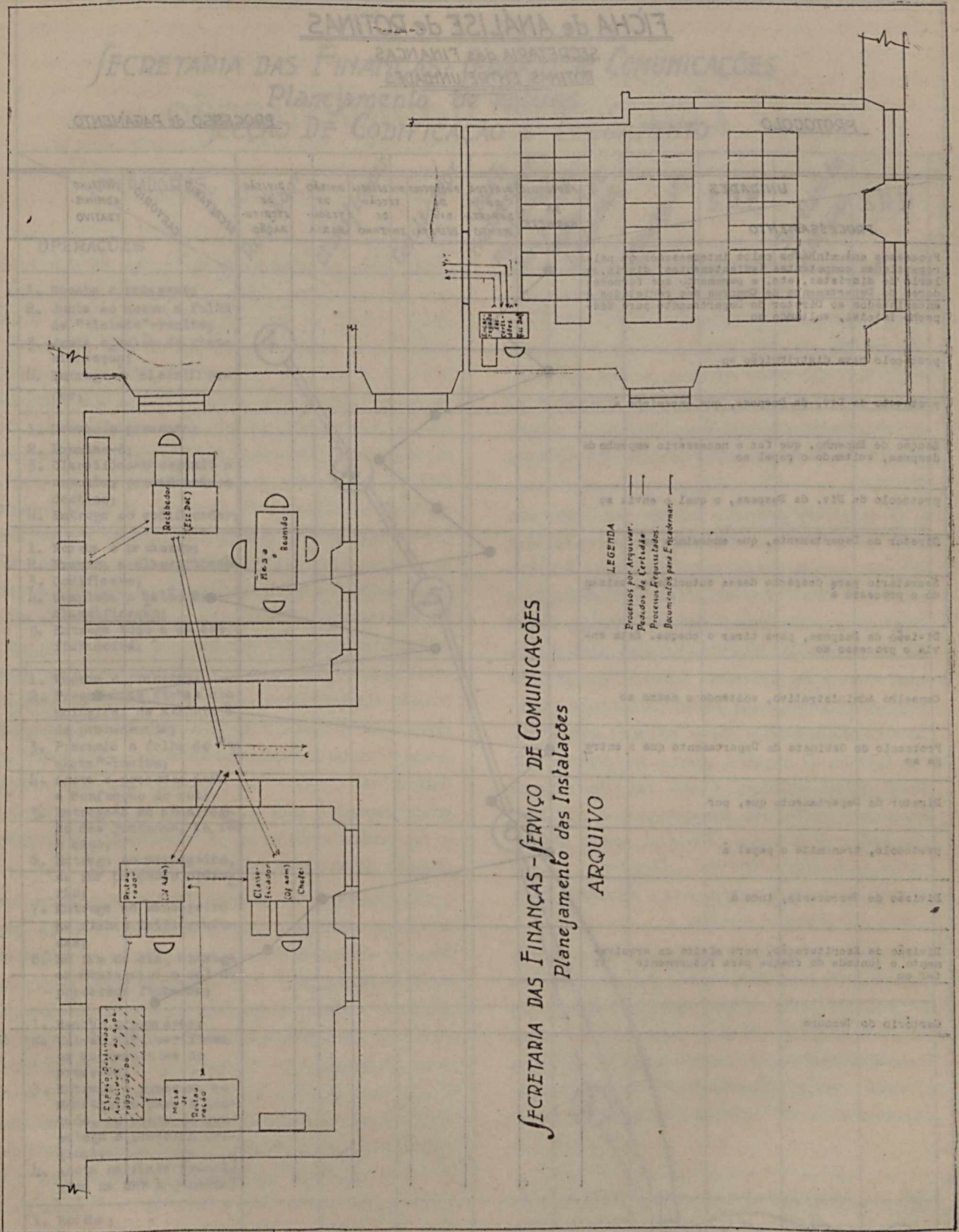
- a) um ponto único de contato com o público;
- b) um ponto único de codificação e fichamento, destinado a evitar a divergência de codificações e a multiplicidade de fichamentos;
- c) a manutenção das fichas, de todas as entradas, na Seção de Relações com o Público;
- d) um controle central de distribuição de papéis;
- e) uma fórmula de permitir, ao Secretário das Finanças, estar diariamente a par dos documentos recebidos pela Secretaria;
- f) o controle do movimento de papéis, através de um sistema de "tickets" — recibo que evitará a ida do processo ao Serviço de Comunicações todas as vezes que mudar de repartição.

21. Atendendo a estes objetivos fixaram-se então, as instruções de serviço, modelos e códigos.

22. Cogita-se, no presente momento, da realização do curso de preparação de servidores para o novo setor de trabalho. Finda a preparação dos mesmos, pretende o Departamento do Serviço Público entrar na fase final do trabalho, isto é, a implantação do serviço e o controle dos resultados atingidos.

SECRETARIA DE FINANÇAS





SECRETARIA DAS FINANÇAS-Serviço de Comunicações
Planejamento de Rotinas
SEÇÃO DE CODIFICAÇÃO E FICHAMENTO

OPERADORES	Recebedor	Classificador	Codificador	Dados Fi- chadores (en- regados do Ról)	Encar- regado das Juntadas	Mensageiro	S.D.E.	Secretarias Finanças	S.R.P.
OPERAÇÕES									
1. Recebe o processo; 2. Junta ao mesmo a folha de "tickets"-recibo; 3. Junta o talão de classificação; 4. Entrega ao classificador;	4								
1. Recebe o processo; 2. Examina-o; 3. Classifica-o segundo o assunto, procedência e destino; 4. Entrega ao codificador;		4							
1. Recebe o processo; 2. Examina a classificação; 3. Codifica-o; 4. Completa o talão de classificação; 5. Entrega tudo a um dos fichadores;			5						
1. Recebe o processo; 2. Preenche as fichas cronológica, de assunto e de procedência; 3. Preenche a folha de "tickets"-recibo; 4. Anota o processo para a confecção do rol; 5. Entrega-o ao encarregado das juntadas, se for o caso; 6. Entrega ao mensageiro, se for processo ordinário; 7. Entrega ao mensageiro as fichas datilografadas; 8. No fim do dia, entrega ao mensageiro o rol dos processos fichados;				8					
1. Recebe o processo; 2. Vá à S.R.P. verificar os antecedentes do processo; 3. Entrega o processo ao mensageiro para a juntada, no ponto em que esteja o processo original; 4. Anota na ficha cronológica na SRP a juntada;					4				
1. Recebe; 2. Transporta; 3. Entrega						3	X	X	X

LEGENDA

Processos:— Juntadas:— Fichas:— Ról diário de Processos:—

O Estudo da Administração

MARSHALL E. DIMOCK

Em prosseguimento à série de estudos sobre a teoria e a prática universais de Administração, iniciada em nosso número anterior, com "O Estudo da Administração" de Woodrow Wilson, publicamos agora o ensaio em que, sob o mesmo título, Marshall E. Dimock comenta, atualiza e amplia a contribuição de seu ilustre predecessor neste campo da Ciência Política.

O autor do presente estudo, publicado em 1937 pela American Political Science Review, escreve com a dupla autoridade de scholar e administrador. Professor da Administração Pública na Universidade de Chicago, autor do monumental *Modern Politics and Administration* e de inúmeras obras sobre os mais complexos problemas de administração, inclusive de monografias sobre serviços industriais do Estado, Dimock é, ainda, na prática, um hábil administrador. Como tal, destacou-se no desempenho de importantes e variadas comissões do Governo Federal, tendo organizado e dirigido, durante a Guerra, o crucial serviço de recrutamento para a Marinha Mercante dos Estados Unidos.

Grande amigo do Brasil, que veio a conhecer pela convivência com funcionários do D.A.S.P., em estágio de aperfeiçoamento em Washington, Dimock muito se interessou pelo fortalecimento do intercâmbio de experiência com a Administração Brasileira, que ele prometeu vir, um dia, conhecer de perto.

(N.R.)

SÃO passados, agora, cinquenta anos de quando Woodrow Wilson escreveu seu brilhante ensaio sobre Administração Pública (1). É um bom

ensaio para se reler freqüentemente; há nele tanto que soa moderno, tanto que permanecerá verdadeiro. "Está se tornando cada vez mais difícil administrar uma Constituição do que elaborá-la". Teria sido isso dito ontem? Não, Woodrow Wilson percebeu claramente a importância da Administração governamental há meio século atrás. "A Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, tão antigo quanto o próprio Governo". Contudo, as democracias negligenciaram, desacertadamente, os princípios administrativos e os aperfeiçoamentos estruturais. "Como uma criança cheia de vida, o Governo entre nós desenvolveu a sua natureza e cresceu em estatura, mas, também, tornou-se desajeitado de movimentos... A história política inglesa e americana tem sido uma história não de desenvolvimento administrativo, mas de supervisão legislativa — não de progresso na organização governamental, mas de avanço na feitura de leis e na crítica política... Prosseguimos criticando, quando deveríamos estar criando". (2)

Os estudiosos da Ciência Política têm, para com Woodrow Wilson, uma dívida de gratidão, por lhes ter aberto os olhos à importância e inferências da Administração. Seu espírito agudo discerniu, também, a tarefa que ocuparia a atenção dos teóricos da Administração, muito depois que ele tivesse desaparecido: "os princípios sobre os quais basear uma Ciência da Administração para a América", disse ele, "devem ser os princípios que têm, em seu âmago, a diretriz democrática". Mais claramente agora do que então, avaliamos que "não gostaríamos de ter tido a história da Prússia para que tivéssemos a capacidade administrativa da Prússia... É melhor ser destreinado e livre do que ser servil e sistemático. Ainda assim, não há que

(1) WOODROW WILSON, "The Study of Administration" *Political Science Quarterly*, vol. 2, n.º 2 (Junho de 1887, pp. 197/222.

(2) *Ibid.*, p. 203 e sgts.

negar que seria melhor ser ao mesmo tempo livre em espírito e proficiente na prática". (3)

Liberdade e eficácia democrática podem ser uma e mesma coisa. Os fins do Estado somente podem ser realizados através de um eficiente instrumento administrativo. Daí, como Woodrow Wilson observou corretamente, a Administração "ergue-se muito acima do enfadonho nível do mero detalhe técnico pelo fato de que através de seus maiores princípios ela está diretamente ligada às máximas duradouras da sabedoria política, às verdades permanentes do progresso político." (4)

A Administração Pública é um processo ou uma teoria, não meramente uma acumulação de fatos detalhados. É *Verwaltungslehre*. O objeto do estudo administrativo deve ser o de descobrir, primeiro o que o Governo pode, própria e eficazmente realizar, e, em segundo lugar, como pode ele realizar essas coisas próprias com a maior eficiência possível e com o menor gasto possível de dinheiro e de energia.

A Administração é genérica. (5) É um conceito de Ciência Social que se aplica a todas as atividades organizadas de grupo. A Administração surge onde quer que ocorra organização. Há problemas e processos comuns na casa, escola, igreja, empresa comercial, e no vasto Estado Moderno. Depois da decisão sobre objetivos, devem ser concedidos os meios para executar o programa. Este último processo é Administração. Quem quer que seja responsável pela direção do trabalho de outros, torna-se por isso um administrador.

Uma adequada teoria da sociedade deve obviamente ser baseada sobre o conhecimento de Administração. A importância da Administração está na razão da complexidade das relações interpessoais e do número e utilidade dos serviços conjuntos. Quanto maior o número de coisas feitas para o indivíduo, maior se torna a importância da organização. Muitos dos mais difíceis problemas da sociedades, tais como segurança para o indivíduo e progresso econômico ininterrupto, resumem-se, em grande parte, a questões de organização adequada.

(3) *Ibid.*, p. 207.

(4) *Ibid.*, p. 210.

(5) É significativo que, em vez de qualificar o termo com "pública" ou "governamental", Woodrow Wilson falasse somente em Administração.

A nossa sociedade tornou-se uma sociedade "administrada". A despeito de nossas esperanças em contrário, a complexidade exige organização. Com o crescimento das grandes unidades industriais, a nossa vida econômica é considerada como tendo os seus resultados dependentes de boa Administração. "Lenta mas seguramente, diz Gardiner Means, grandes setores de atividade econômica têm sido deslocados do mercado para a Administração". No desenvolvimento de maior coordenação administrativa, conclui o Dr. Means, os economistas "devem socorrer-se dos cultores da Ciência Política. Aquêles pedirão a êstes que apliquem ao campo da Administração econômica a técnica de análise e os princípios de organização desenvolvidos no estudo do Estado." (6) Toda vez que se formam organizações sociais, têm forçosamente que surgir problemas comuns de organização, chefia, controle, pessoal, finanças e relações com o público. Não é exagero dizer que, no futuro, o equilíbrio de poder entre instituições sociais, e a capacidade de sobrevivência de cada uma, dependerá do relativo sucesso que, cada uma, obtiver na aplicação de princípios administrativos à concentração e complexidade crescentes de todos os campos de atividades.

Pelo fato de que a Administração é o mais evidente aspecto da atividade de grupo, aqueles que o desconhecem são inclinados a considerar as operações executivas como não muito difíceis. Pela mesma razão, o estudo da Administração é por vezes julgado secundário e desprovido de importantes considerações teóricas. Tais noções são erradas. A competência da Administração fixa os limites do Governo popular e da eficácia democrática. O Estado em ação defronta-se com os imponderáveis que fazem do Governo o mais difícil de todos os campos de estudo. A execução de um programa depende, em última análise, da obediência e cooperação do cidadão. Para cada problema de estrutura há três ou quatro problemas psicológicos. A administração formalista não produz muito; o sucesso da direção exige a combinação das

(6) "O campo da Ciência Política está compreendido, no todo ou em parte, pelo dos agrupamentos sociais ou organizações administrativas", observa o Dr. MEANS. A Administração Pública, como é vista por WOODROW WILSON ou GARDINER MEANS, constitui a maior parte do Governo — a sua própria essência. Veja-se o artigo de MEANS, *The Distribution of Control and Responsibility in a Modern Economy*, em uma coletânea preparada por BENJAMIN E. LIPPINCOT, *Government Control of the Economic Order* (Minneapolis, 1935), pp. I — 17.

melhores qualidades pessoais e de chefia de que possam dispor os homens.

Administração é tanto engenharia social quanto psicologia aplicada. É instrumento e mecânica, incentivo e natureza humana. Que ninguém pense que ela seja meramente engenharia social. Em parte alguma a necessidade de psicologia é maior do que na organização, direção e inspiração de homens que trabalham em grandes grupos. Notáveis resultados administrativos são produzidos pelo espírito, moral, ambiente; estes, por outro lado, são o produto de molas psicológicas e incentivos revigorantes. Como reconheceu Benjamim Lippincott, tanto a Administração governamental quanto a comercial se reduzem, fundamentalmente, ao papel desempenhado por incentivos eficazes. (7)

A moderna Administração governamental é uma síntese nova. Ela diz respeito, necessariamente, a todos os campos do conhecimento e todas as matérias que entram na realização das diretrizes e programas oficiais. A Administração é um meio para um fim. Daí, à medida em que mudam as tarefas e objetivos, o instrumento é também remodelado. Eis porque a Administração Pública pode ser chamada, com propriedade de uma síntese "nova". Cincoenta anos atrás, com notável previsão, Woodrow Wilson vislumbrou a espécie de síntese que ela deveria ser; só agora emparelhamo-nos com a sua concepção.

Considerem-se todos os campos com os quais a Administração deve, necessariamente, relacionar-se. A História e a Filosofia Política nos dizem o que o Governo fez no passado e o que ele, provavelmente, é capaz de fazer bem. O que o Estado deve fazer hoje está expresso na lei. "Toda a aplicação particular de lei geral é um ato de administração". O estudo tem raízes, também, na Sociologia, Antropologia e na Economia. O administrador procura resolver problemas; estes estão, comumente, cercados por complexas situações sociais que as disciplinas afins da Ciência Social ajudam a explicar. A Administração não opera no vácuo. A matéria de competência do servidor público é a Medicina, Engenharia, Direito, Finanças, Ensino Escolar, Serviço Social, ou qualquer um das dezenas de outros campos. Num ou noutro setor do Governo, todas as vocações e profissões estão representadas. Um

conhecimento de psicologia é particularmente pressuposto em liderança, pessoal e relações com o público. A delimitação de área, a organização e o controle fazem uso de elementos tirados da Engenharia e da Racionalização. A Economia fornece padrões de medida e avaliação, enquanto as Finanças Públicas indicam as linhas da política fiscal.

A Administração diz respeito a "o que" e "como" do Governo. "O que" é a matéria, o conhecimento técnico de um campo que habilita o administrador a desempenhar as suas tarefas. O "como" é a técnica de administração, os princípios de acordo com os quais os programas cooperativos são levados a efeito. Cada um de per si, é indispensável; juntos, formam a síntese chamada Administração. Calcula-se que 60% dos engenheiros civis são empregados públicos. Qual a percentagem dos que conhecem o "como" das operações governamentais? A mesma pergunta pode ser feita, com propriedade, a respeito dos professores, empregados em serviços sociais e muitos outros grupos de servidores públicos. Um número demasiado de repartições está lotado com empregados que "não sabem a quantas andam". O Governo sofre pela carência de liderança executiva e administração ativa.

O campo da Administração diz respeito, então, aos problemas e poderes, à organização e técnicas de gerência segundo as quais são executados os programas e diretrizes. As principais diretrizes da Administração são determinadas pelo Legislativo, um Conselho de Diretores ou algum outro órgão de orientação, mas isto não significa que o aspecto administrativo da instituição nada tenha a ver com a lei e a fixação de diretrizes. Cada vez mais, em todas as grandes empresas, comerciais ou governamentais, os administradores profissionais são utilizados em consultas e projetos. Do mesmo modo, o Poder Executivo também é chamado a completar os detalhes das leis gerais, por meio de legislação subsidiária (*Sub-legislation*), atos discricionários, criação de padrões, e decisões sobre direitos de partes em litígio. O ponto de partida de todo administrador é a compreensão da lei ou leis que ele deve executar; precisa, porém, interpretar a lei em termos de diretrizes e programas.

Hoje não podemos aceitar, incondicionalmente, a generalização de Woodrow Wilson no sentido de que "o campo da Administração é um campo apolítico. É afastado da pressa e luta da política; em

(7) Na "Conclusão" da coletânea citada, pág. 118.

muitos pontos mantem-se afastado do controvertido campo do estudo constitucional. E' ele uma parte da vida política somente na medida em que os métodos do escritório comercial são uma parte da vida da sociedade". (8) Muitas são as vezes em que os funcionários têm desejado que isso fôsse verdade. Mas não o é; a Política (no sentido de lei ou diretriz) permeia a Administração. A presença de grupos interessados opera diretamente e sem cessar em todos os ramos e sub-divisões da Administração Pública. O novo livro do professor Herring (9) mostra que os grupos interessados, quando não obtêm o que querem do Legislativo, perseguem a Administração, e quando o corpo legislante capitula, os interesses organizados ficam de olho no órgão executivo para se certificar de que ele age a contento do grupo. Uma das expressões mais comuns do servidor público é a de que "toda repartição tem a sua clientela".

Woodrow Wilson também errou em acreditar que a Administração não tem relação estreita com o sistema constitucional e a estrutura geral do Governo. (10) A principal causa de ineficiência e ineficácia administrativas é a maquinária inadequada. Tem havido nos últimos cinquenta anos um aperfeiçoamento notável na competência do funcionalismo público e nos métodos empregados pelo Governo. A este respeito, a Administração Pública superou de muito a administração particular. Na implantação e uso das técnicas de escritório e dos métodos para economia de trabalho, por exemplo, tais órgãos, como o *Census Bureau* dos Estados Unidos e o *Post Office Savings Bank* da Inglaterra têm-se mantido em uma categoria a parte, como líderes tanto para a indústria como para o próprio Governo. Onde o Governo fracassa é na articulação das áreas governamentais, fracasso na extinção de desnecessárias sub-divisões políticas, e em desencorajar a lentidão com que os Governos estaduais são reorganizados e modernizados. Este é o reino da maquinária. Enquanto o mecanismo não é posto em condições de trabalhar, administradores competentes e técnicas modernas são ineficazes, ou, quando muito, só parcialmente eficazes. A reforma constitucional é a condição prévia à

maior parte dos aperfeiçoamentos administrativos de grande alcance. Se o desenho básico estiver errado, os pequenos reparos serão necessariamente decepcionantes. Isto significa que a descentralização federal, a devolução regional, a consolidação de condados, a racionalização de certos distritos, e a reorganização interna de nossas maiores unidades de Governo, são as mais necessárias reformas da Administração Pública. O mais brilhante diretor é algumas vezes, esmagado por um inflexível e impraticável sistema de organização. Nisso o Governo leva uma desvantagem. As empresas particulares podem alterar suas organizações toda vez que a diretoria achar necessário fazê-lo. Os funcionários públicos devem aguardar a lenta e incerta reforma constitucional. Seria bom que a Ciência Política bombardeasse com artilharia de grosso calibre, a acumulada letargia que barra o caminho das reformas estruturais.

O sistema constitucional americano de freios e contrapesos dificulta a introdução, na prática, de princípios de Administração já experimentados e comprovados. As linhas de responsabilidade não são definidas claramente. A unidade de administração é difícil de ser obtida pelo fato de que o diretor não é reconhecido como chefe inquestionável dos departamentos administrativos e órgãos autárquica. A chefia executiva e o controle administrativo são eficazes somente quando as fronteiras da hierarquia administrativa são demarcadas, todas as unidades incluídas e as linhas de autoridade são simples. Na forma parlamentar de Governo, no sistema de *city-manager* (11) e na organização das sociedades anônimas, a responsabilidade e a unidade são asseguradas. A mesma superioridade é encontrada no uso dos serviços de *estado-maior (staff)*. E' função dos administradores de pessoal, finanças e dos demais funcionários de *estado-maior* auxiliarem o diretor geral; os funcio-

(8) WILSON, *op. cit.*, pp. 209/210

(9) Refere-se, provavelmente, ao *Public Administration and the Public Interest*, publicado no ano anterior ao do presente ensaio, isto é, em 1936 — (N. R.).

(10) *Ibid.* pág. 211.

(11) Trata-se de um sistema de governo municipal em que há um *Administrador* profissional, técnico, escolhido pelo Conselho Municipal, por tempo indeterminado, com funções de gerência administrativa do município. As atribuições políticas permanecem com o Conselho, órgão legislativo, e com o Prefeito, que o preside. Esse sistema se estende hoje, com repercussões internacionais, a centenas das mais progressistas cidades dos Estados Unidos. A respeito, consulte-se, por exemplo, de extensa bibliografia: HAROLD A. STONE, DON K. PRICE e KATHRYN H. STONE, "City Manager Government in the United States", Chicago, Public Administration Service, 1940; ORIN F. NOLTING, *The City Manager Profession*, Chicago, 1934; e LEONARD D. WHITE, *The City Manager*, Chicago, 1927. — (N. R.).

nários de *estado-maior* jamais devem dar ordens diretamente aos órgãos de administração específica. Este é um princípio universal de boa administração. Quando o sistema constitucional incorpora, em seus princípios centrais, a responsabilidade, todos os serviços de *estado-maior* podem facilmente ser postos em seus devidos lugares. Tal, porém, não é o caso do sistema americano de freios e contrapesos: a Comissão do Serviço Civil torna-se um órgão de "contrôle"; o principal administrador de finanças é um servidor do Legislativo.

Se um povo democrático realmente deseja que o Governo realize eficazmente os fins do Estado, ele construirá o sistema constitucional de modo que a Administração seja responsável e unificada. O sistema de freios e contrapesos torna necessário e inevitável violar os princípios centrais de Administração Pública. Numa análise realista, a íntima interdependência das estruturas constitucional e administrativa será observada de perto. (12) A fixidez de nossa Constituição escrita, a multiplicidade de nossas unidades governamentais, e a omissão de disposições favoráveis à liderança e administração responsáveis, tornam o nosso sistema constitucional um difícil sistema dentro do qual se possam construir princípios de Administração.

Alguém poderá indagar, se sabemos o suficiente sobre princípios administrativos (ou, possivelmente, se os há que possam ser apreendidos) para compararmos os méritos relativos dos requisitos constitucional e administrativo. É uma indagação justa, pois os princípios básicos têm sido relativamente demorados em emergir. Entretanto, este atraso é devido mais à negligência na pesquisa do que à natureza misteriosa ou pobre da matéria. Quais são as partes componentes da Administração Pública? A respeito de que assuntos podem ser formulados princípios? As principais questões referem-se a objetivos, área, organização, finanças, pessoal, técnicas de administração, relações com o público e controle externo. Toda a vez que um

programa cooperativo tiver que ser posto em movimento, a lógica e a sequência são, mais ou menos, as seguintes: que há a fazer; qual a área própria; qual a forma que a organização deve tomar; como deverá ser ela controlada e operada; de que fontes deverão provir os seus fundos; como deverá ser escolhido o pessoal e cuidado o seu interesse; que atenção é necessário dar aos interesses e atitudes do público; e, se for o caso, quais as necessárias formas de controle externo?

O planejamento é o primeiro e o mais importante passo em Administração. Os objetivos do programa devem ser cuidadosamente fixados, assim como as tarefas e rotinas administrativas devem também ser seriamente consideradas. Somente quando os objetivos são claramente formulados é que uma empresa tem probabilidade de desenvolver uma filosofia de grupo e *esprit de corps* institucional. As tarefas determinarão, em grande parte, quais os métodos administrativos mais eficazes. Estranho como pareça, muitas empresas, entre elas algumas bem grandes, falham no primeiro e mais importante passo, a função de planejamento.

Há alguns objetivos de uma boa Administração que o são igualmente de todas as formas de empreendimento, público e privado, comercial e não-comercial. Em primeiro lugar, como já demos a entender, é necessário haver unidade de administração. Isso significa que só pode haver, reconhecido como tal, um chefe da organização, que todas as partes essenciais se liguem e avancem conjuntamente, e que não serão tolerados o controle e a direção do empreendimento por interferência de fora. A unidade é necessária para o planejamento, sincronização, controle, liderança eficaz e *esprit de corps*. Em segundo lugar, a entidade administrativa deve ser flexível. Ela deve ser capaz de refletir as transformações dos mercados, da tecnologia e dos gostos. Do ponto de vista negativo, a empresa deve ser livre de formalismo e de rígidos regulamentos. Isto sugere um terceiro *desideratum*, a saber, receptividade. A instituição deve olhar para fora, não somente para dentro de seus muros. Vale dizer que todos os processos de trabalho e atitudes devem ser afinados aos desejos e exigências do público. A atitude receptiva, da parte dos administradores, é o ponto crucial daquilo que ultimamente é chamado de "relações com o público".

(12) É necessário haver uma relação prática mais estreita entre Direito Público e Administração Pública. Não posso concordar com WOODROW WILSON em que a distinção entre questões constitucionais e administrativas é a de "entre essas disposições governamentais que são essenciais ao princípio constitucional e aquelas que são meramente instrumentais aos objetivos, possivelmente imutáveis, de uma conveniência inteligentemente adaptável". O sistema básico controla e, a menos que seja alterado, privará a Administração de sua capacidade de realização social.

Finalmente, a grande Administração é caracterizada pelo ambiente, espírito — uma qualidade institucional que agrada. Este produto final de boa Administração é uma combinação de fatores, entre os quais, principalmente, notável chefia executiva, obediência aos sãos princípios de Administração e o tratamento atencioso para com os empregados e clientes.

Não há necessidade de catalogar, detalhadamente, princípios de Administração para todas as partes do campo. Nosso propósito, no momento, é tornar claro que os princípios de doutrina componentes do campo. Nosso propósito, no momento, são indispensáveis nesta época de empresas em larga escala, que há regras universais a serem desvendadas, e que a atenção para a sistematização teórica da Administração é extrema e urgentemente necessária. Com respeito a áreas administrativas, por exemplo, podemos afirmar, como postulado, a regra de que as fronteiras devem corresponder, tão estreitamente quanto possível, à composição dos principais problemas dentro da área, com a devida atenção à conveniência administrativa, economia financeira e laços culturais. Os princípios de organização objetivam uma estrutura na qual toda a autoridade é concentrada no diretor geral, as linhas de responsabilidade são hierárquicas, os funcionários de estado-maior agem através dos órgãos de administração específica e a organização inteira é articulada nos níveis hierárquicos e controlada, simplesmente, no alto. Não deve haver mais departamentos do que funções necessárias, e, em nenhum caso, mais do que aqueles que o diretor geral possa controlar no alcance de sua atenção e competência. Quanto maior for a responsabilidade de uma pessoa, mais precisa ela delegar tarefas e mais necessita de assistência técnica. A administração de pessoal jamais deve assumir funções de controle; sua finalidade é a de ajudar o diretor a planejar e pensar. Contabilidade e auditoria são responsabilidades distintas e assim devem ser tratadas no sistema organizacional. É mais importante o diretor liderar do que controlar. Autoridade e responsabilidade devem ser copartícipes. Os objetivos das "relações com o público" são o de compreender e o de tornar-se apreciável. Finalmente, deve haver freios regulares para a prevenção ou punição de ilegalidade, arbitrariedade, discriminação ou descortesia. O administrador deve servir a todos, e a ninguém com favoritismo.

Os princípios de Administração são aplicáveis a todos os campos de atividade humana. Sua igual aplicabilidade é particularmente notável quando se compoem empresas muito grandes. Os problemas de administração e os processos de trabalho na *American Telephone and Telegraph Company*, por exemplo, não são diferentes dos encontrados no Governo Federal. Os funcionários da A. T. & T. encontram os seus problemas mais difíceis na relação entre a sede e as agências, em conciliar autonomia executiva e controle geral, em reduzir ao mínimo as demoras e demais evidências de formalismo. Qualquer grande repartição luta constantemente com esses mesmos problemas. Onde deverá ser obtido um suprimento suficiente de capacidade de chefia, e como os homens de habilidade extraordinária poderão ser elevados às altas posições sem prejudicar o moral dos menos dotados? Toda a grande empresa enfrenta esses problemas. Mesmo a influência indevida do *Comptroller-General* (13) na Administração Federal, encontra paralelos nas grandes empresas; é sempre difícil manter o homem das finanças produtivo e, ao mesmo tempo, em seu devido lugar. Quanto maiores se tornam as empresas comerciais, mais se assemelham ao Governo "Burocracia é inerente", confessam os diretores de empresas; "a única questão é se as suas características inconvenientes são inestirpáveis".

Contudo, há diferenças importantes entre as grandes empresas comerciais e as nossas maiores repartições governamentais. O Governo democrático cria problemas distintos para a Administração Pública. Em regra, somente uma diferença é realçada: o fato de que a maior parte dos negócios privados é julgada pelo critério do lucro enquanto a maioria dos departamentos governamentais tem por objetivo a maior soma de serviços. Esta diferença é importante, porque, como já vimos, a Administração se reduz, em última análise, a incentivos eficazes. Não devemos permitir, no entanto, que esse fator de indubitável importância nos desvie completamente a atenção de outras diferenças governamentais.

A Administração privada é, essencialmente, uma ditadura, ou, pelo menos, uma monarquia. A Ad-

(13) É, nos Estados Unidos, uma espécie de Contador Geral da República, responsável perante o Congresso, com atribuições que estendem até o exame e decisão sobre a legalidade das operações orçamentárias — (N. R.)

ministração em uma Democracia, por outro lado, é deliberadamente limitada e controlada. Esta diferença haquilo que se poderia chamar de teoria constitucional, responde, em parte, pela unidade de administração que as empresas comerciais facilmente conseguem e a Administração governamental acha difícil realizar dentro dos limites da estrutura democracia. Dai, também, a maior liberdade de que dispõem os diretores de empresas para transformar a organização, atender a novas situações e corresponder rapidamente aos desejos dos consumidores.

A Administração governamental é menos receptiva do que a Administração comercial porque é mais responsável. Ela deve circunscrever-se à lei; assim sendo, expedem-se minuciosos regulamentos. Os diretores de empresas comerciais não estão tão circunscritos. Eles podem alterar os seus regulamentos internos quando lhes convier ou quando os interesses do negócio assim o exigirem. A necessidade de estrita obediência à lei é a principal causa de formalismo burocrático. Em seu nome, naturalmente, os regulamentos e formalismos podem ser levados além do necessário. Um dos principais meios de aperfeiçoar a Administração governamental é reduzir o número de regulamentos inflexíveis que, como uma coleção de livros de Direito, o administrador tem deante de si em sua mesa. Como tornar a Administração flexível e receptiva, e, ao mesmo tempo, responsável — eis um dos mais difíceis ajustamentos de um Governo democrático.

Uma outra vantagem de que dispõe a Administração comercial é a da maior continuidade de diretrizes e chefia. E' preciso tempo e continuidade para que os programas sejam experimentados, para construir uma Administração unificada e desenvolver afetividade aos chefes e ao serviço. Há pouco desses períodos ininterruptos num Governo representativo. Quando as eleições apeiam um partido e levam um outro ao poder, as diretrizes antigas são provavelmente interrompidas e novas iniciadas, enquanto que novas faces aparecem nos postos de chefia. Essas partidas e interrupções, mudanças de chefia e perdas de experiência, são uma parte do preço que um povo deve esperar pagar pelo governo popular. O preço não é demasiado alto. Além disso, as consequências perturbadoras podem ser atenuadas pela criação de uma equipe de administradores permanentes, que dis-

ponham de autoridade. Anotamos esta diferença entre o Governo e a Administração privada, simplesmente porque ela ajuda a explicar a vantagem relativa, de um ponto de vista administrativo, da segunda, e a dificuldade de ajustamento do primeiro.

A Administração governamental é mais complexa, por causa da natureza das funções públicas. Em grandes setores da ação social, a compulsão é necessária. O Governo regula, proíbe, processa. Isso significa que as autoridades públicas devem agir numa atmosfera hostil ou adversa. Muito poucas situações como essa surgem na Administração comercial. Os serviços comerciais são também mais simples, porque a especialização é maior. Compare-se o problema de administrar uma grande organização que venda um único produto ou serviço, como automóvel ou telefone, com o do Governo Federal, que tem em cada Ministério inúmeras atividades heterogêneas. O Ministério do Interior dos Estados Unidos, por exemplo, tem a seu cargo responsabilidades tão diversas como hospícios, poços de petróleo, ursos do Alaska, escolas rurais, direitos de pastagem e universidades. A especialização torna mais fácil a criação de uma notável Administração; a concentração é um dos fatores de sucesso. O oposto é igualmente verdadeiro: a multiplicidade de interesse divide a atenção, dificulta a unidade e a cooperação, e age contrariamente à homogeneidade e *esprit* institucionais.

Pensou-se, antigamente, como diferença considerável entre o serviço privado e o Governo, que este último fôsse burocrático e o primeiro não. Sabemos agora que burocracia é genérica, é resultado de tamanho. As pequenas repartições públicas não são mais burocráticas que as pequenas unidades comerciais. As grandes repartições governamentais não são necessariamente mais burocráticas do que as grandes empresas. Burocracia é uma decorrência necessária de tamanho grande. Alguns de seus resultados são eficientes, enquanto outros são socialmente reprováveis. O problema da Administração, por conseguinte, é o de extirpar, se possível, as consequências do burocracia que sejam indesejáveis. Elas são justamente aquelas que mencionamos, a saber, inflexibilidade, falta de unidade e receptividade. Os aspectos reprováveis da burocracia podem ser neutralizados pela aplicação de

princípios, em dose suficiente, às grandes unidades da organização. A necessidade de habil direção, de assistência técnico-administrativa, de centralização e de especialização funcional, está em razão direta do tamanho e complexidade da instituição. Woodrow Wilson observou sãbiamente: "O objeto do estudo da Administração é o de salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios" (14).

O problema da crescente Ciência da Administração assemelha-se ao das outras disciplinas da Ciência Social, em que precisa tornar-se sistemática e, contudo, guardar-se do isolamento. A necessidade de uma teoria consistente de Administração em larga escala é hoje maior do que o foi quando Woodrow Wilson escreveu — sabia-se menos, então, mas os problemas em parte alguma eram tão grandes. O Estado-criador e uma economia "administrada" surgiram nos últimos cinquenta anos. Basta simplesmente considerar a tremenda significação dos problemas administrativos que exigem solução, e a natureza empírica das soluções tentadas para reconhecer-se a necessidade urgente de um corpo sistemático de princípios.

A resposta será encontrada em uma concepção mais larga da Administração, maior do que a até agora obtida, e numa atenção concentrada sobre o seu fundamento racional. Se a concepção cultural for adotada, o isolamento pode ser evitado. Não desejamos eficiência por si mesma; desejamo-la por amor à nossa forma democrática de Governo. Se à Administração fôsse permitido desenvolver-se em compartimento estanque, verificaríamos que no decorrer de uma geração, aproximadamente, o povo de espírito democrático teria que destruir muito do que tivesse sido feito, de modo a amoldar o instrumento à vida e temperamento do povo. A Administração em uma Democracia não se pode permitir a preocupação única de eficiência. (15)

(14) *Ibid.*, pág. 210.

(15) "Um soberano individual adotará um simples plano e o executará diretamente: não terá senão uma opinião e concretizará cada opinião em uma ordem. Mas esse outro soberano, o povo, terá dezenas de opiniões diferentes. Não podem concordar sobre nada simples: o avanço deve ser feito através de concessões, por uma conciliação de divergências, por uma poda de planos e uma supressão de princípios demasiado rígidos. Haverá uma sucessão intermitente de ordens através de uma escala completa de modificações". WOODROW WILSON, *ibid.*, página 207.

A formulação de uma aceitável teoria de Administração será provavelmente menos difícil do que a educação de legisladores e eleitores na necessidade de aplicar estas conclusões. Há uma desconfiança natural em relação ao fortalecimento da autoridade, e, contudo, é perfeitamente óbvio que a maior parte dos aperfeiçoamentos administrativos, tais como maior unidade e flexibilidade, se prende à ampliação da responsabilidade de chefia. Necessitamos educar nossos concidadãos na percepção de que as vantagens da simplificação, eficacidade e responsabilidade são maiores do que o perigo teórico de abuso do poder. Woodrow Wilson colocou a questão lucidamente, como de costume: "Não há perigo no poder, desde que ele não seja irresponsável. Se ele for dividido, entregue em parcelas a muitos, se obscurece; e se for obscurecido, é tornado irresponsável. Mas se ele for localizado em chefes de departamento e de divisões, é facilmente observado e responsabilizado. Se para manter o seu cargo deve um homem alcançar franco e honesto sucesso, e ao mesmo tempo sente que lhe foi confiada uma larga discricção, quanto maior o seu poder menos provável será que dê abuse, mais é fortificado, moderado e elevado por ele. Quanto menor o seu poder mais obscuramente seguro e desapercibido sente-se ele em seu cargo e mais prontamente cai no relaxamento." (16)

Os administradores precisam educar os seus dirigentes. A Democracia não poderá sobreviver, a menos que os programas básicos consigam realizar os seus objetivos. Por outro lado, a única espécie de eficiência aceitável por um povo democrático é a produzida por aqueles em quem se possa depositar confiança. "O ideal para nós é um funcionalismo civil bastante culto e auto-suficiente para agir com senso e vigor, e, todavia, tão intimamente ligado ao pensamento popular, por meio de eleições e constante orientação pública, a ponto de achar inadmissível a arbitrariedade e o espírito de classe". (17) A aceitabilidade dos princípios de Administração Pública depende de sua concordância e contribuição àqueles valores democráticos que a comunidade está decidida a preservar a todo o custo.

(16) *Ibid.*, pp. 213/214.

(17) *Ibid.*, p. 217.

A reforma do serviço civil na França

FREDERICK GUTHEIM

(Tradução de PAULO LOPES CORRÊA)

FREDERICK GUTHEIM é diplomado pela Universidade de Wisconsin e trabalhou em administração pública na Universidade de Chicago. Ingressou no serviço federal norte-americano em 1932, no Office of Indian Affairs, como consultor em assuntos de habitação e desenvolvimento de comunidades. Antes de ser engajado em 1944 no exército dos Estados Unidos, onde ocupou o posto de sargento no Serviço Secreto Militar, foi representante local da National Housing Agency, em Hampton Roads, Estado de Virgínia. Em 1930, fez estudos na École des Hautes Études Urbaines e, em 1935 e 1945, esteve novamente na França.

O presente artigo, publicado in *Public Administration Review*, vol. V, n. 4, Autumn, 1945, donde, datavénia, o transcrevemos, divulga a reforma do serviço civil francês de 1945, cuja pedra angular foi a distinção entre as funções administrativas que envolvem julgamento e decisão e as de execução, assim como a intensificação das lides de formação de funcionários para os cargos públicos, numa política feliz de democratização efetiva da execução dos negócios governamentais. (N.R.).

AVASTA reforma do serviço civil francês, promulgada pela Assembléia Consultiva em 24 de junho de 1945, será de grande alcance para a remoção de uma debilidade intrínseca do governo nacional francês, e constitui um preliminar necessário para alterações posteriores destinadas a reorganizar completamente uma burocracia que, por mais de meio século, se manteve fundamentalmente inalterada. Não estaremos exagerando a importância dessa reforma ao afirmar que, sem ela, a França nunca poderia cuidar convenientemente dos muitos problemas nacionais e internacionais que

está enfrentando agora e terá de enfrentar no futuro próximo.

Determinando providências para uma drástica sacudidela nas mais elevadas posições do serviço civil e para um plano inteiramente novo de recrutamento e treinamento dos futuros servidores civis, a medida legislativa começa por atacar a debilidade descoberta pelos alemães muito antes de 1939. Mesmo antes de ser declarada a guerra, o fascismo abriu uma brecha irreparável na defesa da França, conseguindo grande número de adeptos em setores vitais do governo, como o serviço nacional de polícia, o departamento de pontes e rodovias, o serviço diplomático, e em muitas outras administrações centrais e nas prefeituras. Uma deslealdade em massa como essa não somente tornou a França militarmente fraca, mas destruiu a confiança do povo no próprio governo — e no exato momento em que tal confiança mais precisava ser mantida. Para os franceses, foi mesmo mais desmoralizadora a consciência de que haviam sido traídos do que a perda real de segredos militares de importância vital.

Hoje — desorganizada e exausta pela guerra, pela ocupação e pelas devastações dos seis últimos anos; tímida, desconfiada e cética a respeito do governo, depois da experiência por que passou tão recentemente; pronta para empreender trabalhos essenciais de reconstrução muito maiores que quaisquer outros jamais realizados em sua história — a França tem necessidade premente de um serviço público forte e capaz. Sem êle, nunca poderá recuperar sua posição na família das nações, como grande potência, nem poderá reorganizar-se internamente para realizar a tarefa que tem pela frente. Nisto está a importância da criação de um punhado de escolas, institutos e centros de estudos, e a significação das modificações, aparentemente simples e banais, introduzidas nos regulamentos do serviço civil. E' esta, provavelmente, a

mais importante reforma feita no país pelo governo provisório de De Gaulle.

Um característico distintivo da administração pública francesa tem sido a excessiva departamentalização e a nítida divisão entre os amanuenses e oficiais menores e os níveis superiores da administração. Nas grandes empresas do governo, tais como a alfândega e o serviço postal, a administração francesa tem sido excelente nos setores inferiores, mas ineficiente e atrasada nos níveis superiores. A grande massa de empregados do governo, os *commis*, tem dado bom desempenho a seu trabalho. O labirinto de *paperasserie* com que trabalham, objeto de crítica popular e de ridículo desde antes de Balzac haver escrito *La Bureaucratie*, não é criação deles. O ponto fraco tem-se verificado no topo, onde a falta de treinamento, a ausência de gerência moderna e uma estreita especialização departamental têm produzido uma ineficiência tão catastrófica como a deslealdade e a traição.

A reforma do serviço civil francês se dirige principalmente aos seus setores mais elevados — os *hauts fonctionnaires*. O plano da reforma pressupõe uma distinção fundamental entre as funções administrativas que envolvam julgamento e decisão e as de execução — divisão esta que é tradicional no serviço civil britânico. Esse ideal foi muitas vezes preconizado na França e algo de parecido existia formalmente, mas, na prática, a distinção real tem sido vaga: o trabalho exercido pelos *hauts fonctionnaires* muito freqüentemente não se distinguia do dos amanuenses, e o quadro de altos servidores civis tornou-se desproporcionadamente inflado. Em todas as repartições administrativas, as decisões que exijam responsabilidade e as de caráter especializado ou técnico serão agora nitidamente separadas do trabalho burocrático de rotina. Espera-se que esta medida reduzirá o número atual de *hauts fonctionnaires*. Ela constitui uma seqüência necessária à reforma do serviço civil, uma vez que define a esfera profissional do pessoal mais elevado do serviço civil e determina o número anual de pessoal treinado necessário.

O preparo de homens e mulheres para as carreiras da alta administração, tal como se acha agora constituída, exige novas instituições. O plano da reforma abrange um novo curso para acadêmicos a ser ministrado na Universidade de Paris e nas universidades das províncias; uma escola na-

cional de administração pública; e três centros para pessoal administrativo, destinados a indivíduos de aptidão especial já integrantes do serviço civil, aos quais serão ministrados cursos de recapitulação e atualização de conhecimentos. A legislação estabelece que pelo menos três dos institutos universitários de administração, assim como a escola nacional de administração, sejam inaugurados no outono de 1945; os três centros serão inaugurados durante o ano acadêmico de 1945-46. Esse rápido início das atividades atrairá muitos jovens franceses que estão sendo agora desmobilizados ou que estão regressando do cativeiro ou deportação.

Os institutos de administração serão instalados nas universidades de Paris, Estrasburgo, Lião, Tolosa e Argel. Ministrarão um curso normal para estudantes e proporcionarão um diploma em administração pública. Tais institutos corrigirão a pouca importância que, por muito tempo, prevaleceu no ensino superior francês em relação às ciências sociais. Além de preparar estudantes para os exames de admissão à escola nacional de administração, contribuirão para uma grande melhoria de padrão do pessoal disponível para as administrações municipais e locais.

Os franceses estão atentos ao fato de que os institutos não devem degenerar num simples acréscimo de escolas de preparação para concursos públicos; igualmente se reconhece que, se as novas escolas pretendem competir com sucesso com outros cursos liberais no sentido de atrair os melhores estudantes, não deverão oferecer um curso demasiadamente especializado. Por conseguinte, o currículo escolar se constituirá muito provavelmente de uma base ampla de artes liberais, de uma concentração nas ciências sociais e de certos "cursos instrumentais" básicos (idiomas, direito, estatística, gerência).

Tudo se fará também no sentido de criar-se uma comunidade escolar. Aos estudantes admitidos aos institutos serão proporcionados alojamento e pensão grátis em edifícios residenciais ou, onde isso não for possível, meios financeiros para cobrir as despesas necessárias. Esse plano é destinado a remover as barreiras levantadas, por motivos de fortuna ou local de residência, ao ingresso nas carreiras superiores do serviço público, e a atrair para o serviço da nação os indivíduos mais capazes, seja qual for a sua condição social.

Durante os debates travados na Assembléia sobre a reforma, dedicou-se muita atenção à futura situação da famosa "École Libre des Sciences Politiques", nominalmente parte integrante da Universidade de Paris, mas, na realidade, financiada pelo "Comité des Forges" e outras conhecidas corporações, e cujos diplomados ocupam presentemente a maioria dos cargos administrativos mais elevados. Parece óbvio que os recursos da "Sciences Po" — edifícios, biblioteca e pessoal — serão utilizados no novo programa, embora a própria instituição, como sugeriu André Siegfried, possa limitar-se no futuro aos problemas governamentais da área metropolitana de Paris.

Certamente, apesar do prestígio da instituição, a ficha de seus diplomados desleais é muito má e a hostilidade à escola muito grande para permitir-lhe o desempenho de qualquer papel na nova ordem. Os franceses decidiram definitivamente que os filhos das ricas famílias parisienses, educados segundo os arcaicos princípios da economia manchesteriana do século dezanove, não constituem um corpo conveniente de servidores civis.

O ingresso na escola nacional de administração se fará exclusivamente por meio de concursos públicos e, após dois ou três anos na escola, os candidatos serão submetidos a outros concursos, a fim de determinar-se quais os que prosseguirão em cargos das repartições centrais e serviços do governo nacional e em certas administrações departamentais ou no exterior. A escola tem o encargo específico de assegurar os padrões profissionais e éticos dos servidores civis. Além dessa diretiva legal, pouco ainda se determinou no que concerne ao seu caráter definitivo. Todavia, reconhece-se que existe um corpo substancial de legislação e práticas administrativas, comum a todos os departamentos e serviços, que pode ser ensinado aos estudantes de administração, independentemente do setor particular em que possam eventualmente servir. Um outro indício de que a instrução será mantida num plano geral consiste na declaração oficial de que, para contrariar tendências prematuras e excessivas de especialização, deve haver incitamentos específicos destinados a estimular a prática de servir em mais de um departamento; em particular, sugere-se que, imediatamente antes ou imediatamente depois da primeira promoção, os novos servidores civis passem certo tempo em outro serviço ou administração.

Uma dificuldade primordial com que se defronta a formação de administradores gerais na França consiste no emaranhado de carreiras especializadas que se desenvolveram nos departamentos e ministérios ciosamente individualistas.

Mudar bruscamente essa situação seria ameaçar injustamente as carreiras de milhares de servidores civis, sacrificando suas capacidades num momento em que dificilmente elas podem ser dispensadas.

Para evitar uma reviravolta dessas, não somente os novos administradores, egressos da escola, serão introduzidos no serviço como um grupo especialmente nomeado, sem quebra imediata dos atuais serviços de carreira, mas providências estão sendo tomadas para o retreinamento dos especialistas já existentes no serviço público e que demonstram aptidão especial para a administração geral. Essa a principal função dos novos centros de estudos administrativos.

Já foram criados três desses centros e, futuramente, poderão ser instituídos centros adicionais. Para o momento, haverá um centro de estudos administrativos, um de estudos imperiais e outro de estudos econômicos. O primeiro se incumbirá principalmente de descobrir e treinar servidores civis que possam ocupar posições de maior responsabilidade; o treinamento a ser ministrado a esses elementos não será uma espécie de treino de "escola de estado-maior", mas o centro lhes proporcionará um conhecimento mais amplo sobre os problemas correntes e uma perspectiva geral dos deveres e responsabilidades da alta administração, a fim de suplementar e obviar a superespecialização. Dentro de poucos anos, será quase impossível que um alto cargo de administração geral seja ocupado por alguém que não haja passado por um desses centros ou não seja diplomado pela escola nacional de administração.

O objetivo do centro de estudos imperiais é também estimular uma visão mais ampla dos problemas, embora o programa, em conjunto, seja menor e de finalidades mais limitadas. Nêle, os servidores civis imperiais aprenderão o "quadro geral" do império e, assim, poderá ser combatida a natural influência especializadora de seu trabalho e, em muitos casos, suas limitações geográficas.

O centro de estudos econômicos, também, procurará formar administradores capazes de relacionar os aspectos especializados do controle eco-

nômico e a administração de grandes empresas nacionais com uma visão mais ampla, mais integrada, da economia como um todo.

Essas extensas medidas de reforma se devem principalmente ao trabalho de Robert Debré, filho de um famoso pediatra, com trinta e três anos de idade e uma das esperanças da nova administração. Sua educação seguiu o caminho normal dos melhores servidores civis franceses: *Lycée, Faculté de Droit, École des Sciences Politiques*, na qual colou grau em 1931. Durante a ocupação, tornou-se líder do movimento subterrâneo e incumbiu-se do trabalho de seleção dos altos funcionários locais que deveriam assumir o poder imediatamente após a libertação. Mais tarde, serviu como comissário em Antuérpia. Atualmente, é membro do *Conseil d'État*. O *nom de resistance* de Debré — ou, melhor, um deles — era Jacquier Bruyère e, sob esse nome, publicou recentemente um livro, *Refaire la France*, uma enciclopédia de reforma muito compreensivelmente sub-intitulada *L'Effort d'une gé-*

neration. Talvez não seja nenhuma casualidade que um dos mais fortes sustentáculos de Debré nos debates travados sobre a reforma haja sido Pierre Cot, um homem que sofreu como nenhum outro pela contumácia do serviço civil francês, quando era Ministro da Aeronáutica, e que, durante a ocupação de seu país, passou grande parte do tempo nos Estados Unidos, onde se manteve em estreito contato com administradores e cientistas políticos americanos.

Parece claro o efeito cumulativo dessa ampla reforma do serviço civil francês. Ela visa tornar mais democrático o serviço civil e recrutar para o serviço público os melhores talentos da França, sem considerações pela condição social dos indivíduos. Ela fortalecerá o serviço civil justamente no ponto em que reside sua maior fraqueza: no topo, entre os administradores gerais. Seu objetivo declarado é criar um serviço civil superiormente leal e responsável, um instrumento mais forte e mais digno de confiança para o governo democrático executar a vontade do povo.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Direito e urbanismo

Yves Orlando Tito de Oliveira

A presente conferência, pronunciada na Associação Brasileira de Municípios, esteada pelo entusiasmo do talvez mais jovem municipalista baiano, representa valiosa messe de ensinamentos aos nossos administradores locais, já pela vulgarização de grandes tratadistas do assunto, já pela vivacidade com que se pugna pela criação de uma consciência municipal no Brasil. (N.R.)

Na qualidade de um dos membros da Comissão Organizadora da Associação dos Municípios da Bahia, fomos convidado pelo Dr. Rafael Xavier, digno Presidente da Associação Brasileira de Municípios, a pronunciar uma modesta conferência, sobre palpitantes assuntos municipais, tendo como tema : Direito e Urbanismo.

O NOVO DIREITO MUNICIPAL

A ciência jurídica tem se desenvolvido, nestes últimos tempos, em decorrência do progresso em geral, especialmente do industrial, ao lado da especialização técnica. E, dentro do campo do Direito, um novo ramo da ciência jurídica tem tomado um rumo de evolução, cada vez crescente, qual seja o Direito Municipal, considerado já como sistematização científica no terreno das Ciências Jurídicas e Sociais. Não há, até certo ponto, nada de novo sobre a terra; de modo genérico, pois, o município, uma instituição que vem desde os Romanos.

O mestre Alcides Greca, Prof. de Direito Municipal da Universidade Nacional do Litoral, na República Argentina, autor de várias obras das mais importantes que se tem escrito em tôdas as línguas sobre assuntos municipais, em relação à nova ciência, no seu livro "*Problemas del Urbanismo en la Republica Argentina*", se expressa :

"Los progressos de la ciencia, la intensidad de las comunicaciones, la organización, cada

vez más amplia, de nuevos servicios públicos, y los angustiosos y permanentes problemas del urbanismo, han cambiado las orientaciones del gobierno local. La ciudad moderna actúa dentro del organismo nacional como la célula en el organismo humano".

CONSCIÊNCIA MUNICIPAL

A própria consciência municipal moderna data da Revolução Francesa, como acentua muito autorizadamente, Angel V. Baulina, na sua importante obra, "*El Gobierno Municipal*".

"La conciencia de la vida municipal en su sentido moderno, que trataremos de explicar, en seguida, solo aparece a partir de la Revolución Francesa y, de un modo más intenso, en el último tercio del siglo XIX".

Tal conceituação municipalista não deixou de se apresentar com características diferentes ao amanhecer das sociedades modernas; apenas por moda; pelo contrário : segundo o mesmo autor, houve fatores determinantes de tal mudança, os quais podemos enumerar, como fundamentos de "o crescimento constante das questões e sua progressiva complexidade" : 1.º o progresso dos sentimentos cívicos; 2.º o adiantamento das ciências que abrem novas perspectivas à vida dos homens.

IDEAL DE VIDA, PATRIOTISMO E CULTURA

Como proclama Posada, o municipalismo é uma questão também de ideal de vida e de cultura :

"Un asunto de mera organización el problema de la Ciudad; el problema municipal, es, ante todo, una cuestión de ideal de vida, de patriotismo municipal, de sentimiento cívico. Hace falta que las gentes vean y comprendan las consecuencias sociales, para que surja el movimiento "municipalista" con el

necesario vigor, y para que la acción del Municipio sea verdaderamente eficaz”.

Vai mais além, chega a afirmar o citado autor que, “o principal e preponderante no problema do governo da cidade, é o problema de cultura”.

CONCEITUAÇÃO DO URBANISMO

O Urbanismo, ou, como também o denomina Angel V. Baulina, a urbanística, é, sem dúvida, uma questão das mais importantes da cidade moderna. Como acentua o Prof. Adolfo Korne Villafañe, da Universidade Nacional de la Plata, no seu importante livro: “*La Republica Representativa Municipal*”:

“La clasificación sistemática de los problemas específicos de las grandes ciudades contemporáneas y el planteo doctrinario de soluciones adecuadas, definen la órbita legítima del urbanismo-ciencia e cual se complementa, en la esfera práctica de la ejecución gubernativa, con el urbanismo-técnica, que encara el caso concreto de cada problema urbanístico, según las circunstancias particulares, especialmente económicas, que lo condicionan”.

“La relación que existe entre el urbanismo-ciencia y el derecho municipal es sistemática; como que la ciencia del urbanismo define las finalidades doctrinarias del Estado Municipal y el contenido del derecho municipal. Por su parte el urbanismo-técnica se identifica con la acción gubernativa municipal”.

A definição mais precisa de urbanismo, conforme ensina o Prof. mencionado “é aquela que o assinala, em um plano filosófico, como finalidade principal, a tarefa de reconciliar o habitante das grandes cidades com a natureza e o espírito”.

Como conceituam os estudiosos da ciência urbanista, esta não é privilégio de nenhuma profissão liberal, não é matéria adstrita a determinado ramo científico.

Alcides Greca diz:

“Consiste, más bien-decíamos — en una amplia cultura, que toma sus elementos de la ingeniería, el derecho, la medicina, la economía política, la sociología y el arte”.

Adolfo Korne Villafañe pronuncia-se do mesmo modo:

“Los problemas del urbanismo-ciencia exceden ampliamente la órbita individual del jurista, del médico, del arquitecto y del artista. En principio, para hallar soluciones adecuadas, se impone una recíproca colaboración entre todos ellos”.

Angel V. Baulina por sua vez também afirma:

“Para llevar a la práctica este programa magno será necesario traer a contribución todas las ciencias e artes que integran la sabiduría humana: la ingeniería civil, la medicina, la arquitectura, la mecánica etc.”.

O mesmo autor acima citado divide os aspectos do problema de modo seguinte: político, econômico, cultural, técnico e higiênico.

No aspecto político, refere-se à estruturação política da cidade, procurando um sistema de governo que economize energias em benefício da maior eficiência no resultado da administração da Comuna.

No aspecto econômico, abrange, igualmente, questões de índole financeira, relativas à forma em que os municípios devem encarar os gigantes planos de reforma, destinados a colocar as cidades em condições em que o atual conceito de urbanismo exige.

No aspecto cultural, adquire uma importância decisiva, porque, com temos tido ocasião de assinalar mais acima, o problema municipal é antes de mais nada um problema de cultura.

No aspecto técnico, representa a aplicação prática de todos estes princípios, que temos considerado, um tanto ligeiramente.

No aspecto higiênico, tem sua repercussão econômica e financeira do urbanismo, resultado crescente pela tendência da população a concentrar-se nas grandes cidades, surgindo, assim múltiplas causas de insalubridade pública, e por isto mesmo, os elementos destinados a corrigi-las e movê-las, devem prevenir não somente no campo da higiene e da medicina, sinão, principalmente, da engenharia urbana e os serviços sociais e culturais do Município.

O Urbanismo é, indiscutivelmente, um dos objetos do Direito Municipal. Outros juristas simpli-

ficam a conceituação do urbanismo no campo da ciência jurídica ao duplo sentido: jurídico e social.

Inegavelmente, "o primeiro problema urbanístico a considerar é de índole jurídica". "O urbanismo, ao contrário, postula por definição uma doutrina intervencionista do Estado". Não poderíamos admitir o urbanismo no Estado liberal, aplicado de modo sistemático, com planos reguladores, com desapropriações de grandes áreas, portanto, com restrições acentuadas quanto ao uso e gôso da propriedade privada. Aliás, no mundo moderno, ninguém de bom senso, admite mais que o Estado seja um mero espectador do progresso social, quando estão em jogo os direitos da coletividade, em benefício real de toda a comunhão, que, afinal de contas, vem a ser em amparo também a todos os cidadãos individualmente considerados. Em relação à concepção da propriedade privada encontramos uma solução, no presente, satisfatória qual seja a de Leon Duguit, conceituando o uso e gôso da propriedade privada em função social.

FUNDAMENTO DO URBANISMO

O Prof. Rafael Bielsa, no seu magistral livro, "*Regime Municipal*", fundamenta o fenômeno do urbanismo, entre outras causas, "na concentração da cidade, de uma população desproporcionada em princípio", esclarecendo o seu pensamento, de forma mais clara e elegante:

"La formación y construcción de las ciudades sin orden y sin previsión, origina inconvenientes de todo genero, que aumenta en progresión geométrica con el crecimiento de ellas".

O instituto do Urbanismo tem dado motivo a várias concepções, umas, ampliando o seu sentido científico, outras, ao revés, restringindo o seu conceito. No entanto, não resta dúvida de que o Urbanismo tem sido objeto de estudos acurados pelos modernos tratadistas do Direito, salientando-se, com destaque os da Argentina.

Clodomiro Zavalia, Prof. Titular de Direito Federal e Municipal, da Universidade de Buenos Aires, no seu substancioso livro —; "*Tratado de De-*

recho Municipal", afirma que se tem elastecido o conceito de Urbanismo:

"Quizá haya llegado a exagerar-se en los últimos tiempos el concepto del urbanismo, ya que se pretende por algunos que ao incumbe a él tan sólo del arreglo material de las ciudades, sino que debe ocupar-se tambien de cuestiones de orden espiritual y de cultura em geral. Ward llega a hablar de "la sociología aplicada al medio urbano".

Rafael Bielsa por seu turno, insere uma conceituação que também dá ao Urbanismo, mais amplitude:

"En general se considera superficialmente el problema del urbanismo como una cuestión de embellecimiento de ciudades, siendo así que en primer término es una cuestión de higiene y de seguridad; de comodidad de vida, como acabamos de decirlo".

Fabián Onsari, no seu livro "*Gobierno Municipal*", ensina que para se conseguir os melhores resultados deve utilizar o Urbanismo da técnica no intuito de: 1.º "procurar a mais adequada estrutura urbanista, que pede uma hábil composição e ordenação das vias para facilitar a circulação, o movimento do tráfego; 2.º aplicar eficientemente quantos inventos se registrem para fazer rápido, cômodo e econômico o trânsito na cidade; 3.º elaborar o melhor sistema de composição do centro urbano, mercê da combinação que este estime mais adequada com habitações ou casas privadas, edifícios públicos, instituições, etc.; 4.º realizar uma calculada distribuição dos centros ou instituições de cultura, educação, expansão espiritual, gosto estético, diversão, recreio, escolas, universidades, templos, museus, bibliotecas, campos de jogos, etc.; 5.º conseguir a ampliação dos métodos técnicos-científicos mercê dos quais o meio urbano, por si cheio de ameaças para a saúde, se converta em meio higienizado, exigindo organização de água potável, de limpeza, etc.; 6.º organizar uma polícia, no mais elevado sentido, no propósito de fazer o meio urbano um meio ético e socialmente são".

Por fim, aludiremos, à definição de Urbanismo de M. Scribe Loyer, citado pelo Dr. Rodolfo Piccirilli, no seu interessante trabalho: "*El Privilegio en las Concesiones de Servicios Públicos*":

"Uma arte científica de arranjo ou acomodamento racional das aglomerações humanas".

Ai está conceituado o Urbanismo pelas vozes autorizadas a que recorreremos, incontestáveis autores que com brilho invulgar ministraram ensinamentos dos mais notáveis no terreno dessa "ciência nova" embora seja um "fenômeno velho", pois, as mais antigas cidades não foram construídas sinão em regiões que se consideram adequadas a uma vida mais confortável e feliz. Kahum no Egito, (2.560 anos a.J. C.) pode verificar-se que o seu traçado deve exigências indispensáveis ao bem estar geral. Memphis e Tebas citam-se como cidades que despertam curiosidades urbanísticas. Herodoto descreve a Babilônia com duas transversais e retilíneas, com imensos palácios, templos suntuosos e formosos jardins. Na Idade Média, o que caracterizou as construções foi o sentido de defesa do inimigo, aliás característica também dos tempos primitivos, desde os mais remotos em que o homem ainda não havia se firmado no solo.

Na Idade Moderna temos Versalles, San Petersburgo, etc. Washington, La Plata, já foram construídas com planos urbanistas. Paris e Viena, sofreram grandes modificações urbanísticas. Hoje em dia não se admite que uma grande cidade seja edificada sem planos urbanísticos preestabelecidos, que na técnica se denominam planos reguladores. Assim sustentamos a idéia de que devem tôdas as Capitais dos Estados do Brasil, no mais breve espaço de tempo, ter seus planos de urbanização, a fim de que, tanto quanto possível, se concretize um desenvolvimento uniforme de nossas Capitais, não havendo o desnorteante contraste entre certas cidades, Capitais de determinados Estados, com um atraso injustificado, e outras com desenvolvimentos acentuados, principalmente, Rio de Janeiro e São Paulo. Precisamos distribuir melhor as nossas rendas públicas, no propósito de obter um mais equânime progresso em todo território nacional. Não só o homem das grandes cidades têm direito ao conforto, à saúde e à segurança, à vida, enfim.

O URBANISMO NAS PEQUENAS CIDADES

Se é bem verdade que não podemos adotar imediatamente em tôdas as cidades planos reguladores, notadamente, nos municípios do interior dos Estados, verdade maior é que não devemos desprezar de todo as nossas pequenas cidades, que

não estão em condições de suportar planos urbanistas em grande escala. O Urbanismo penetra com os seus princípios nos centros rurais. Não se admite nos dias presentes que só os centros mais movimentados tenham a proteção da ciência urbanística. Como salienta o mestre Alcides Greca :

"El urbanismo de un pueblo de campo presenta sus problemas en forma inversa a la ciudad. En la ciudad falta espacio e sobra edificación; en la poblacion rural falta edificación e sobra espacio".

Descuidarmos da assistência técnica eficiente aos nossos municípios do interior dos Estados Brasileiros, será grave erro administrativo, pois eles podem muito bem se desenvolver aplicando os modernos preceitos da ciência urbanista. Evitar males, de toda natureza, que possuem as nossas grandes Capitais, seria obra de notável visão para o futuro de nossas cidades abandonadas, entregues a administradores em geral sem conhecimentos reais sobre a matéria municipalista. Não podemos dizer isto só para com municípios pequenos, porém, também, até para com muitas das grandes cidades.

O ENSINO MUNICIPAL NAS UNIVERSIDADES

Sem dedicar o govêrno especial atenção ao Ensino Municipal nas Universidades para a formação de administradores conscienciosos, ensinando-se nas Universidades de Ciências Jurídicas e Sociais, a Cadeira de Direito Municipal, bem como nas Universidades de Arquitetura e Urbanismo, não prepararemos uma elite esclarecida e culta na seara municipalista. Será porventura, por mero espírito de recreação que se ensina, desde 1921, na Universidade Nacional do Litoral, da República Argentina, a Cadeira de Direito, fundada pelo Dr. Benedito Nazar Anchorena, atual Ministro da Corte Suprema da República irmã? Não. Por que também se ensina nas universidades de Quayaquil de Equador, na Universidade de La Habana em Cuba, e em outras Universidades dos países mais adiantados? E', precisamente, devido ao desenvolvimento da ciência municipal no mundo inteiro, porquanto, os seus complexos problemas não podem ser resolvidos por improvisação.

Verificamos maiores esplanações acerca do ensino municipalista, lendo na "*Revista de Derecho y Administración Municipal*", n.º 173, o relatório do Prof. Alcides Greca sobre a matéria, revista esta que se edita na Argentina, há 15 anos, como outra demonstração palpitante do avanço impetuoso da nova ciência na pátria de Sarmiento. Fundamos, na Bahia, uma "*Revista de Direito Municipal*", cuja finalidade visa ajudar a criar uma consciência municipalista no Brasil, com amplo sentido de divulgação, debate e estudo.

URBANISMO E O PROGRAMA DE ENSINO DO DIREITO MUNICIPAL DA UNIVERSIDADE DO LITORAL

Ocupa a Cátedra de "*Direito Municipal Comparado*" na Universidade Nacional do Litoral, na Argentina, o eminente mestre, de renome internacional, o Prof. Alcides Greca, tendo intercalado no seu programa de ensino, dois pontos com largos e profundos estudos da matéria urbanista, os quais estão assim discriminados:

I

"El urbanismo. — Factores determinantes del crecimiento urbano. Estadística comparada. El urbanismo en la antigüedad, en la edad media y en la época moderna. El urbanismo en la Argentina. Sus problemas".

II

"Ensenanza y aplicacion del urbanismo — El urbanismo es una ciencia? Conocimientos que contribuye na la realización de los fines del urbanismo. Breve noticia sobre la enseñanza y aplicación del urbanismo en los países extranjeros. La teoría de la desurbanización. Aplicación del urbanismo en la Argentina. Planos reguladores. Leyes y ordenanzas al respecto.

URBANISMO-CONTEÚDO JURÍDICO E SOCIAL

Noã pode ser contestado que o conteúdo do urbanismo no campo da ciência jurídica está restringido, em geral, ao sentido jurídico e social. Um dos problemas fundamentais na construção de uma cidade moderna, é, no presente, o de estética. Tudo deve ser previsto na edificação de uma cidade, como na construção de uma casa, o seu estilo, o seu preço os seus cômodos, tudo enfim,

até a sua área. Numa cidade, da mesma forma, o seu lado estético, suas finanças, as suas divisões zonificadas, e até as suas áreas territoriais. O crescimento da cidade não pode ser ilimitado: pelo contrário, ela tem de crescer verticalmente, e não horizontalmente, dentro de certos limites aconselháveis, não permitindo espaços vários em grande escala. Os costumes de seus habitantes devem ser respeitados, desde que constituam uma razão fundamental na vida do povo.

Quanto à limitação da propriedade privada de natureza estética é ponto que não sofre a menor dúvida: todos os doutrinadores são unânimes em afirmar a competência dos administradores para limitar o uso e gozo da propriedade, determinação esta decorrente dos regulamentos administrativos. Osvaldo Aranha, Bandeira de Melo, num interessante trabalho; "*Limitação do Direito de Propriedade*", defendendo esta tese, cita em determinado trecho Carvalho Santos, ao comentar o art. 572 do nosso Código Civil, que assim dispõe:

"O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos".

O comentário é o seguinte:

"Em todas as cidades policiais existem prescrições locais reguladoras das construções urbanas, para o fim de assegurar a higiene, a estética, a comodidade, a segurança nas edificações. Exigindo-se, para melhor fiscalização, que o proprietário antes da construção obtenha a necessária licença".

Concluindo o seu trabalho, Bandeira de Melo diz:

"Os municípios brasileiros têm promulgado muitos textos, restringindo o direito de construir, com fundamento na estética pública e os nossos tribunais, quando chamados a se pronunciarem a respeito, têm sustentado a validade desses dispositivos legais".

Rafael Bielsa, na sua obra mencionada, faz considerações em torno das limitações administrativas, expondo o assunto em dois aspectos: 1.º, a higiene da cidade, que tem um caráter fisiológico se compararmos os grandes parques aos pulmões, as ruas e avenidas, às artérias; 2.º, a estética da cidade, com delineamentos de ruas e avenidas, monumentos e obras de arte.

"O Direito e Finanças ao Serviço do Urbanismo".

Como ensina Alcides Greca,

"Las concepciones del urbanista sólo pueden realizar-se dentro de las normas jurídicas y posibilidades financieras que rigen la vida de los Estados y, por conseguinte, de los municipios".

O problema do Urbanismo, portanto, só poderá ser resolvido convenientemente, com somas de receitas públicas bem vultosas. Nisto está toda a dificuldade na solução da matéria. Recursos financeiros suficientes, eis toda a preocupação de quem deseja pôr em execução um plano regulador. Prestes Maia, no seu importante livro; "*Planos de Avenidas para a cidade de São Paulo*" acha que tais recursos podem provir principalmente:

- a) das fontes ordinárias municipais (impostos e taxas) mais ou menos agravadas;
- b) das taxas de melhoria;
- c) do auxílio estadual;
- d) de especulações imobiliárias.

Na realização de um plano regulador as receitas que devem ser mais empregadas são: a taxa de melhoria e desapropriação marginal ou "plus-valia". Os recursos ordinários e outros originários de impostos em geral não devem ser aplicados de modo sistemático para a execução de planos urbanistas, pois, tais receitas têm os seus fins já destinados e nem sempre deixa de existir deficit orçamentário. Preferimos nos deter quanto à taxa de melhoria.

A aplicação da Taxa de Melhoria, de modo sistemático, ainda não faz parte de nossa legislação tributária. Bem sabemos das dificuldades na sua concretização, entretanto, somos partidários de sua inclusão como lei. Existe um ante-projeto de Bilac Pinto — Anhaia Melo, cujo publicação foi feita pelo Círculo de Estudos Municipais, tendo sido também inserida em nossa Revista de Direito Municipal, no seu 1.º número.

Conhecemos a brilhante palestra proferida pelo municipalista Eng. Prestes Maia, defendendo-se de certo modo, pela sua não aplicação, quando dirigiu, com capacidade invulgar, a Prefeitura de São Paulo. Contudo, si reconhecemos procedentes muitos de seus argumentos, mesmo a falta de oportunidade na época em que ele foi Prefeito de ser

laborada uma lei sobre a matéria, não quer dizer com isto, que devemos pôr de lado, deixar de pensar na sua existência. Condições excepcionais de transição política não permitiram um estudo mais acurado para sua aplicação. Tudo depende indiscutivelmente, do modo tolerante e equilibrado de execução da nossa futura lei sobre Contribuição de Melhoria, como um imperativo de ordem urbanística, a fim de obter receita para concretização dos planos reguladores de nossas principais cidades. Devemos ter em vista que a Contribuição de Melhoria não representa uma nova taxa que vem sobrecarregar os contribuintes brasileiros, desde que só haverá pagamento da taxa quando houver melhoramentos com abertura e alargamentos de praças, vias públicas em geral, calçamento, guias, passeios, esgotos pluviais e sanitários, obras de proteção contra secas, canalização de água potável, etc. Com muito espírito realista acentua um dos maiores Prefeitos dos últimos tempos no Brasil, Prof. Prestes Maia, na aludida palestra pronunciada no Rotari Club de São Paulo, no Estado de São Paulo, publicada a 6 de outubro de 1945.

"Há dois mundos: o teórico das idéias platonicas, fáceis de criar nas nuvens com a imaginação livre, e há o mundo concreto das realizações, difíceis de materializar na terra, com o corpo e a alma em esforço e luta permanente. O conferencista acadêmico vive no primeiro; o engenheiro e o administrador vivem no segundo. São dois planos e, por isto os que os percorrem não se encontram, nem se podem encontrar".

Precisamos, tanto quanto possível, conciliar o idealismo de um plano com o seu sentido prático de objetividade.

A Desapropriação Marginal é outro processo empregado pelo poder público para tirar vantagem com as desapropriações para melhoramentos urbanísticos. Segundo o Eng. Milton da Rocha Oliveira, um baiano de saudosa memória que dedicou muitas de suas energias em benefício de nossa terra, a Bahia, numa conferência que pronunciou no Instituto Histórico, na Semana do Urbanismo, promovida pela Comissão do Plano da cidade do Salvador e "A Sociedade dos Amigos de Alberto Torres", em 20-10-935, disse que a mesma se emprega para os seguintes fins:

- a) para resolver o problema das sobras de terrenos;

- b) para proteção estética do melhoramento concluído;
- c) como meio eficaz de custear melhoramentos, reservando a Municipalidade para si o lucro da revenda posterior.

Nada mais claro, nem mais proveitoso, numa execução de um plano urbanista. Cita o exemplo da Municipalidade Canadense de Montreal que com o alargamento de várias ruas e avenidas, usando a expropriação marginal, ainda beneficiou os seus cofres com — Rs. 500:000\$000!

Na Argentina, denomina-se o mesmo sistema de financiamento "plusvalía", que Rafael Bielsa assim conceitua: "O Estado (comuna no caso) adquire do proprietário o objeto da propriedade dêste, em paga do justo preço, afeta a obra pública o que a obra requer e vende o que sobra da coisa".

NOSSAS CONCLUSÕES SOBRE A APLICAÇÃO DO URBANISMO NO BRASIL

Praticamente concluindo o nosso pensamento sobre a aplicação do Urbanismo no Brasil, devemos ter em vista o seguinte:

- a) Obrigar o poder público de tôdas as Capitais dos diversos Estados membros a ter o seu plano regulador, dentro do mais breve espaço de tempo;
- b) Procurar, dentro do possível, que todos os municípios tratem de possuir a seu plano regulador, a fim de aproveitar o estado incipiente de desenvolvimento, não permitindo que cidade alguma progrida improvisadamente;
- c) Adotar como base financeira para a execução de planos urbanistas as taxas de melhoria e desapropriação marginal ou "pluvalia";
- d) Manter o poder público uma orientação eficaz de propaganda urbana.

Wladimiro Acosta, no seu trabalho, "*Vivienda y Ciudad*", acha que para a adoção do Urbanismo se torna necessário, no momento, dois rumos:

- 1.º) Intentos de modificação imediata da estrutura e processos urbanos, dentro das limitações do sistema existente;
- 2.º) Especulações teóricas e formulação de projetos tendentes à formação de cidades funcionais.

O Urbanismo é algo dinâmico em contradição ao estático. Não devemos continuar no atraso em tão relevante fenômeno científico. Os juristas do Brasil devem preocupar-se mais carinhosamente com tão importante problema.

A LEI DE REGIME MUNICIPAL DO EQUADOR

Contribuição valiosa nos dá a Lei de Regime Municipal do Estado do Equador, de 1945, que estabelece no seu art. 43: Todo plano de urbanização deverá também considerar os seguintes aspectos:

- a) Procedimentos executivos a empregar-se pelo Conselho para sua efetividade, mediante a realização direta de obras novas;
- b) Procedimentos normativos a que deverão submeter-se os proprietários privados para a execução do plano;
- c) Procedimentos educativos para a divulgação dos fins do plano, para se obter a colaboração dos habitantes na sua execução;
- d) Forma de financiamento do plano, que pode incluir a constituição de reservas territoriais que permitam ao Conselho obter os fundos necessários para êle.

SUPERURBANISMO

Dada a complexidade da vida moderna, a ciência, cada vez mais, tende a se expandir. Devido aos numerosos problemas de toda natureza que surgem em vários núcleos urbanos que encontramos em um determinado território, surgiu o novíssimo conceito de planificação territorial ou superurbanismo. O prof. Alcides Greca trata de tal ramo da ciência urbanista, em um culto estudo sobre "Serviços Públicos Intermunicipais", publicado na "Revista de Derecho y Administración Municipal", n.º 189. O Urbanismo territorial "estuda as funções econômicas e sociais que cada núcleo povoado desempenha dentro do território". Certos serviços públicos dos mais importantes para a vida de uma população devem ser satisfeitos por entidades municipais nas comunidades, que são diversos Municípios realizando serviços que interessam a êles mutuamente, de comum acôrdo, cada qual com a sua parcela de contribuição. O sentido novo de autonomia municipal não admite mais aquela concepção de auto-determinação administrativa de modo absoluto, sem a cooperação das demais

municipalidades quando o próprio bem estar do povo exigir, tudo, acima de tudo, visa o benefício da coletividade, sem preconceitos doutrinários rígidos.

DISCRIMINAÇÕES DAS FUNÇÕES DO MUNICÍPIO

Eis aí, de modo perfunctório, alguns importantes problemas do Direito e o Urbanismo. Torna-se indispensável que no Brasil se forme em torno da matéria, uma consciência esclarecida não somente entre as elites, como também no seio do povo: o Direito Municipal, esta ciência nova, principalmente, em nosso país, onde não conhecemos uma obra sequer de sistematização científica, embora nos Estados cultos, a matéria seja debatida com uma bibliografia farta! Não podemos deixar de prestar as nossas demonstrações de simpatia e admiração pela Argentina, onde existe um cuidado especial por parte dos juristas, no estudo e debate da nova ciência, que já vai ficando desinteressada para os brasileiros, se não reagirmos incentivando o cultivo da mesma, divulgando os conhecimentos mais modernos sobre a ciência municipal, não apenas por vaidade, por deleite espiritual, por superior interesse dos preceitos intelectuais, mas por necessidade inadiável, pois, os principais problemas de nosso povo estão precisamente afetos aos governos locais, muitos deles entregues aos Estados membros, como, por exemplo, os serviços de água e esgoto da Bahia, que são contratados pelo Estado, como Serviços Industrializados, com relativa autonomia, quando por natureza, indiscutivelmente, devem ser atinentes ao Município! Frederico Herman Jr., no seu trabalho "*Funções Específicas dos Municípios*", refere-se também ao mesmo fato, quanto à Capital do Estado de São Paulo, os serviços de água e esgoto serem subordinados à Secretaria da Viação e Obras Públicas. Com semelhantes interferências na órbita de serviços de natureza municipal, entregues a órgãos da administração pública que não deviam estar a cargo dos mesmos, pugnamos para que a nossa futura Constituição estabeleça taxativamente as funções municipais.

COMO FOMENTAR UMA CONSCIÊNCIA MUNICIPALISTA NO BRASIL?

Como procurar dar ao Brasil esta consciência municipalista, tão premente para solução de suas

mais importantes questões de ordem governamental? Resumimos o nosso despretencioso modo de entender, embora sem autoridade, nos seguintes pontos:

- a) Criação de Cátedras de ensino Municipal, nas Universidades de Arquitetura e Urbanismo do País;
- b) Fundação de sociedades Municipais em todos os pontos do território nacional, de estudo, debate e divulgação dos problemas comunitários;
- c) Realizações de concursos patrocinados pelos órgãos governamentais, dois prêmios inclusive de viagens de estudo pelo estrangeiro e dentro do País, aos autores dos melhores trabalhos apresentados;
- d) Realização de Congressos Municipais, de caráter nacional, estadual e entre Municípios de determinadas zonas, que tenham interesses mútuos;
- e) A preocupação efetiva do Governo em preferir para cargos de natureza municipal pessoas que possuam trabalhos sobre o assunto.

Visamos, sobretudo, o bem estar de nosso povo, a solução de questões de administração municipal, com alto critério que somente pode ser alcançado com o estudo acurado da ciência. Não abandonemos ou releguemos a plano secundário um dos fundamentais capítulos do poder público, que é inegavelmente o dos Municípios. Estamos certos de que, no dia em que o Brasil possuir uma consciência municipalista em alta dose, nossas comunas terão rendas que sejam suficientes para a realização de suas necessidades; as nossas cidades terão os seus serviços eficientes de água e esgoto; o povo terá instrução; as crianças terão uma vida risonha, porque existirão jardins e campos de esportes apropriados; a população terá alimento em quantidade e barato; teremos transportes, luz e telefones, em todos os rincões brasileiros; não faltará habitação; nossas avenidas serão amplas e alegres; nossas casas, econômicas, higiênicas e belas. Neste dia, em que alcançarmos tudo isto em todas as cidades do Brasil, podemos dizer que a felicidade foi encontrada pelo povo brasileiro.

A democracia, o município e a evolução econômica

DJACIR MENEZES

Prof. da Universidade do Brasil

O presente trabalho expõe a evolução da idéia de autonomia local no Brasil frente às correntes teóricas a favor ou contra a centralização.

Estuda ainda a questão da elegibilidade ou não dos prefeitos, assim como procura estabelecer as linhas mestras da nova figura de direito local: a região, compacto de interesses político-econômicos. (N.R.)

A observação do meio brasileiro mostra-nos que a organização municipal não surgiu como nos países europeus. Nem se formou e evoluiu como se verificou dentro das condições sociais norte-americanas. Lá se evidenciaram sempre fenômenos de solidariedade de interesses, de onde emergiram as primeiras instituições de governos locais. Criaram-se, inicialmente, núcleos vicinais, onde a diferenciação de interesses e profissões fazia crescer a interdependência, fortalecendo depois os laços de solidariedade comunal.

No Brasil, no período de formação colonial, é indispensável considerar um fator que agiu perturbadamente: o latifúndio. Este teve força desintegradora na formação das municipalidades. (1) Sobre eles atuou poderosamente uma força maior, a do centro, obedecendo aos objetivos da burguesia ultramarina, forçando a organização, procurando, pelos métodos políticos e jurídicos, consolidar uma ordem legal acima das manifestações locais. As instituições municipais são legislaturas, derivam de atos legislativos, não decorrem de criações espontâneas da vida comunal, que, em toda parte, organiza serviços peculiares ao grupo, conjugando ações humanas para os fins elementares de segurança e bem-estar coletivos.

Assim, urge tomar de início essas observações, que orientarão e esclarecerão uma série de fatos posteriores. Aqui, cumpre notar um aspecto de alto interesse: o processo de descentralização territorial não era conseqüente às necessidades do Estado. O Estado, pre-existente, servindo aos interesses da burguesia do ultramar, ia criando e definindo as circunscrições políticas internas, organizando a aparelhagem das instituições comunaes, que não possuíam o espírito das coletividades congêneres, de outras democracias apontadas sempre para nosso exemplo pelos estadistas do Império. Invertiam-se, portanto, as fases da consolidação política. Era, como nota alguém, o "enxerto", de galho, do direito português em nossa terra. Teriam, pois, as municipalidades de obedecer a uma linha de evolução própria, nas novas condições. Considerados célula política do país, eram-no nominalmente, conforme se conclui do estudo do nosso próprio meio.

Os grupos humanos distribuem-se variadamente na superfície do solo. E o modo pelo qual o homem encaminha sua atividade depende, *prima facie*, das condições do quadro natural. Razões de ordem antropogeográfica vieram explicar as causas primordiais dessa fixação e as ulteriores direções mais gerais. Observou-se que, nas zonas onde era possível o desenvolvimento agrícola, cedo os interesses se adensaram, a concentração do elemento humano foi mais forte, sendo necessários instituições sociais que melhor disciplinassem a conduta dos indivíduos e das entidades criadas no interior do grupo comunal. Os antagonismos sociais se positivavam entre possuidores de terra e os que constituem a plebe rural. Também nas áreas pastoris, onde esses antagonismos se diluem, os indivíduos sentem-se psicologicamente iguais e livres. Esse sentimento de liberdade, tão vivo no vaqueiro, não nasceu da contemplação dos hori-

(1) Oliveira Viana, *Populações Meridionais do Brasil*, 4 ed. p. 19.

zontes abertos da caatinga, como disse Capistrano. Suas raízes não são geográficas, mas sociais: o patrão, longínquo, é quase um sócio, não é o patrão agrícola, com seus feitores e capatazes, numa relação de classes rigidamente definidas. O município, ao se configurar, ali, tem uma área menor que nas zonas chamadas de mobilidade, naquelas onde se processou a vida pastoril, onde sua extensão é muito maior. Muitas vezes o desenvolvimento se faz por cissiparidade, pela divisão do município, do qual se desagrega, autonomizando-se. (2)

Passemos a analisar o fato à luz de nossa legislação pregressa.

*
* *

O município foi modelado, entre nós, pelas antigas Ordenações. As câmaras municipais, no Brasil, se compunham dos seguintes funcionários chamados "oficiais da Câmara": o juiz ordinário ou da terra, que era o presidente, sinão havia o juiz de fora; três vereadores, um procurador, dois almoxarécis, um escrivão. Algumas tinham ainda um síndico, ou advogado, antigamente denominado de *vozeiro*, e um tesouro.

Nas funções deliberativas, as câmaras se compunham apenas do juiz e dos vereadores. Por isso eram designadas outrora por "Concelhos de Vereança". Incumbia-lhes observar todo o regimento da terra e realizar as obras do Concelho, tomavam contas aos procuradores e tesoureiros, tinham jurisdição, sem apelação, nos feitos de pequenos furtos e de injúrias verbais: administravam os bens de concelho, taxavam ofícios mecânicos, tinham jurisdição sobre fontes, chafarizes, calçadas, previam posturas; pagavam ordenados aos físicos, cirurgiões e boticários, despesas com presos e degredados, etc. (3)

Eram eleitos por 3 anos pelos "homens bons" do lugar.

Essa organização sofreria transformação com a Constituição de 1824, e com a lei de 1 de outubro de 1928. Esta é, verdadeiramente, a lei institucional do nosso regime municipal.

(2) Orlando M. Carvalho, *Problemas fundamentais do Município*, 1937, São Paulo.

(3) Max Fleiuss, *História Administrativa do Brasil*, 2 ed. 1936.

As atribuições conferidas às municipalidades, pela Constituição de 1824 (arts. 167, 168, 169) foram alteradas, posteriormente, pelo ato adicional, que afrouxa os laços existentes entre as províncias e o Governo central, enquanto restringe as liberdades municipais.

*

* *

Escreveu sobre o assunto o liberal Tavares Bastos:

"Foi o ato adicional que aniquilou as câmaras municipais? O visconde de Uruguai a cada passo exclama que os liberais de 1831 exaltaram as províncias à custa do elemento local, acusação que até se encontra repetida por escritores de nossa escola. E' uma grave censura à obra de 1834". (4)

Por isso, ele vê na *lei de interpretação*, que viera coibir os abusos que lavraram as províncias à sombra do ato adicional, uma "amputação", que retira "dignidade à província em nosso sistema de governo". Entretanto, não é possível negar que, durante o império, são largas as garantias administrativas de que gozam os municípios, adstringindo-se-lhes as condições de autonomia política. A nomeação dos cargos de prefeito é fixada por uma lei de 1835, o que foi efetuado nalgumas províncias, embora o art. 167 da Constituição imperial assegurasse a eletividade das Câmaras municipais.

Processara-se a reação contra o exacerbado localismo da regência, cujo ciclo fôra trabalhado pelas forças dispersivas e desagregadoras. A lei de 12 de abril de 1840 abria o período definitivo de unificação. A maioria fôra um golpe de Estado — que garantiu a unidade nacional.

"Os estadistas do Império" — afirma Oliveira Viana — "se utilizam dessa ação catalítica, dêse prestígio imenso do monarca, para executarem, com perfeita segurança, o plano admirável de unificação e legalização do país. O mecanismo centralizador, que constroem, encheria de surpresa os velhos políticos dos tempos coloniais".

O desenvolvimento das forças produtivas, a que se ligava nossa burguesia comercial, reclamava mercados nacionais e lutaria, conseqüentemente, contra os separatismos regionais.

(4) Tavares Bastos, *A Província*, 2 ed. p. 146.

A propaganda republicana, que se desenvolve mais sistematicamente a partir do famoso “manifesto de 70”, não abordou o tema municipal com muita ênfase, como notou. O. Viana. O federalismo, que animava alguns entusiastas, cogitava, em primeiro lugar, da província. Resumindo, com Rui Cirne Lima: “O traço predominante de nossa administração pública, no Império, é o que poderíamos chamar de *privatismo*, quer dizer, a subordinação da autoridade pública aos princípios gerais e regras do Direito Privado”. A República não transmudaria essa mentalidade dos nossos juristas mais eminentes. (5)

O desenvolvimento do capitalismo mercantil exigia êsse ordenamento jurídico.

*

* *

A Constituição de 1891 procurou garantir a autonomia do Município nesses termos: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu particular interesse”. (art. 68). Os que estudam nossa evolução política sabem que no Brasil jamais o Município se constituiu em escola de liberdades democráticas. Bem ao contrário. Mas os legisladores não despegaram nunca os olhos dos exemplos do “self-government” dos anglo-saxões.

A expressão favorita para êsses doutrinadores foi a de que o município era “a célula da democracia”. Debalde escrevera Tobias Barreto que “a felicidade de um povo está muito acima do galho donde pende o fruto idílico da vida municipal autônoma e independente”, e que “no estado atual de civilização (dizia isso antes da república), em presença dos grandes corpos nacionais, que tem existência própria, o município tem apenas uma individualidade anatômica; só pode viver com o todo e para o todo de que parte. E’ falta de critério, para não dizer, falta de senso”. (6)

Recentemente, Otto Prazeres repetia a mesma idéia com novas expressões: “Quando nós chamamos os Municípios de células, e, ao mesmo tempo, desejamos dar-lhes uma autonomia completa —

estamos praticando uma heresia fisiológica, contrariando as leis biológicas”. (7)

A Constituição de 1934 foi mais longe. Buscou assegurar autonomia política dos municípios, fixando a eletividade do prefeito e vereadores da Câmara municipal, permitindo a eleição daquele por essa (art. 13, I), a decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação de suas rendas (art. 13, II), a organização dos serviços de sua competência (art. 13, III). Nas capitais e estâncias hidro-minerais, o prefeito poderia ser de nomeação do Governo.

Facultara-se também aos Estados a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e de fiscalização às suas finanças.

Esta última medida era realmente uma imposição inadiável. Unidades administrativas avassaladas, em muitas zonas, por rivalidades políticas as mais mesquinhas, tinham uma direção que sofria de todos os males inerentes ao regime. Sentia-se, crescentemente, a necessidade da direção técnica nos negócios municipais. Mas as pretensões políticas entravavam perturbadoramente as tentativas para solucionar os problemas ligados à sua organização sob ponto de vista mais científico. Diz um publicista: “Só é autônomo o município que organiza *livremente* o seu governo: prefeito e câmara municipal”. Na realidade social temos que buscar o sentido daquele *livremente*. Por que as injunções locais, os interesses dos clans que se constituem na vida comunal, retiram a possibilidade dessa “livre” manifestação coletiva para que se estabeleça o espírito de auto-organização. Êste, contrariamente, pode ser melhor garantido com a assistência do Estado, com sua interferência clara — si tal interferência si fizer no sentido do interesse das populações governadas.

*

* *

Estabelece o Estatuto outorgado a 10 de novembro: “Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitorais na forma de lei; b) à decretação dos impostos e taxas atribuídos à

(5) Rui Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo*, 2.^a ed. 1937.

(6) Tobias Barreto, *Estudos de Direito*, p. 138, v. II, 1926.

(7) Otto Prazeres, *As Relações da União com os Estados e os Municípios*, p. 15. Imprensa Nacional, Rio.

sua competência por esta constituição e pelas constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local". (art. 26).

A regra imperativa é a eletividade dos vereadores. Quanto a do prefeito, pelo claro deixado, pressente-se a importância do aspecto técnico do problema. Os governos locais apresentam questões de natureza complexa, e não é qualquer cidadão que, embora goze de confiança e simpatia dos municípios, pode gerir e orientar a administração. Confiança e valor eleitoral não são credenciais para a execução dos serviços que é mister desenvolver e nortear. "Na execução desses planos — escreve Orlando Carvalho — é que deve estar afastada a intromissão política, a fim de que o elemento técnico, que é o elemento econômico, não sofra ponderáveis restrições em seu rendimento e a fim de que o governo local possa oferecer ao povo aquelas efetivas realizações de que é capaz".

Aqui está, pois, em debate, o seguinte: dirigir o município é cargo de natureza técnica; logo, não deve depender de eleição seu provimento. É uma simplificação. Também o é dirigir um Estado ou uma Nação. A escolha não produz técnicos; mas o tecnicismo não basta: há requisitos *políticos*: tato, descortínio, habilidade para orientar interesses humanos, todo esse *quid* indefinível que constitui o tino de liderança. É no contacto com os eleitores, com as correntes de opinião, com o povo, que se comprovam aquelas aptidões. Para ganhar uma eleição é preciso entrar na lide. No jogo das intrigas, saber discernir onde está o interesse público — tal o problema *prático*, que se resolve na prática.

A nomeação furta completamente esse fundamento democrático, a título de tecnicismo.

Nossa organização administrativa, como tivemos ensejo de aflorar ligeiramente há pouco, fôra transplantada para o Brasil, visando, inicialmente, os interesses do fisco lusitano. Não esperamos que a vida social e econômica da colônia fôsse moldurando o tipo de Estado, porque o aparelhamento do Estado veio logo, desdobrando-se, como diz o autor citado, os territórios das capitânias, e, futuramente, províncias, em municípios, onde não se elaboram as condições necessárias ao rudimento dos governos locais, como acontecera noutros países. Deviam ser, na marcha natural das coisas, resultadas dos interesses comuns que pediam disciplinamento, ordem, que às instituições locais cum-

priria garantir. Portanto, o problema relevante é a organização das instituições locais, cujo grau de realização dos interesses coletivos, ali condensados, varia, conforme a capacidade dos elementos dirigentes e educação popular.

A autonomia exprime o direito de escolher os órgãos administrativos incumbidos da direção dos negócios comunais. Sua capacidade de auto-organização, dentro das esferas tracejadas pela lei fundamental está na distribuição das competências entre os círculos estatais internos, que são sujeitos no campo do direito público interno.

A Constituição de 1937 firmou o princípio da nomeação do prefeito, calando, de golpe, as divergências doutrinárias que se verificaram entre nossos constitucionalistas da 1.^a república. A tese da constitucionalidade das leis, que estabeleciam a nomeação dos prefeitos, foi admitida por Viveiros de Castro, Alcides Cruz, Epitácio Pessoa, Murinho, Couto Saraiva, Bocaiuva, etc. Contra essa tese, averbando-lhe a inconstitucionalidade, contam-se nomes de Pedro Lessa, Rui Barbosa, Amaro Cavalcanti, Bento de Faria, Carlos Maximiliano, entre outros.

Entre as duas correntes, a jurisprudência de nosso Supremo Tribunal vacilou.

A orientação que se deu à solução do problema, no Estatuto de 10 de novembro, vem em apóio do sistema de centralização política, adotado na lei fundamental.

"O Prefeito não é hoje — acentua com otimismo feliz o Sr. Otto Prazeres — uma autoridade que viva isolada, entrando em comunhão com o centro somente em matéria de politicagem, como em tempos idos. Tem êle hoje assistência técnica nos Departamentos das Municipalidades, que estudam, não só os orçamentos locais, como toda e qualquer proposição que precise ser elaborada. Tem, assim, o Prefeito uma escola prática de Administração e adquire uma visão que não é tão somente a da sua cidade ou dos seus limites municipais".

Isso porém, não exclui a necessidade de sua eletividade num regime democrático. A visão e a experiência da esterilidade das lutas políticas nos municípios sertanejos levaram-nos, outrora, a ver ali a raiz dos nossos males de "politicagem profissional", como se dizia. A lição dos últimos tempos conduz-nos a revisar essa opinião. Não é possível

educar democraticamente nosso povo sem êsse exercício do direito do voto a começar no próprio município. Não se pôde aprender a nadar ouvindo dissertação sobre teoria de natação, mas entrando na água. A democracia é um processo que se desenvolve realmente — e não basta preparar paternalmente o povo para isso, como pretendem as ditaduras. Não é presente que vem do poder, — mas cresce dentro das próprias condições sociais.

Assim, exercitar mal a democracia é melhor que suspender seu exercício a título de preparar o material humano para ela; porque o único meio dêsse preparo está na própria atividade... *Learning by doing*.

Os estudos de economia aclararam a importância que têm, na organização administrativa, a delimitação das “zonas econômicas”. São elas os fundamentos reais do desenvolvimento econômico, portanto as bases do progresso social e cultural. Há interesses regionais, que, pelo seu vulto, transcendem os lineamentos administrativos dos municípios, concentrando, orgânicamente, populações em mercados, — e as barreiras das limitações administrativas, em desacôrdo, tendem a embaraçar o seu desenvolvimento. Daí a necessidade de fazer coincidir, quanto possível, os dois traçados.

A Constituição de 1937 deu a seguinte solução ao problema, no art. 29 :

“Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”.

Entre o município e o Estado, tende, pois, a esboçar-se uma nova configuração política, que terá, de futuro, segundo se prevê, larga vitalidade — a região. A tendência já não era nova. Impunha-se como corolário de nossa vida administrativa. A observação da convergência e união entre “faixas” ou “zonas” de interesses idênticos, para a defesa comum, é um fato elementar para quem tenha meditado tais assuntos.

Tais interesses só podem ser defendidos eficazmente propulsionados quando órgãos de coordenação são estabelecidos, que assegurem os fins co-

muns. Os municípios, que se integram, à vista de objetivos especificados, nessa configuração superior, colaboram, sob ação de fatores econômicos pronunciados, para que se possa, mais adiante, delimitar as fronteiras orgânicas entre os Estados, facultando um melhor equilíbrio econômico, e, conseqüentemente, político, do país.

Reina, entretanto, nessa matéria econômico-financeira, o maior desequilíbrio: arrebataram-se ao município quasi tôdas as fontes. Basta lêr essa síntese do ilustre técnico Rafael Xavier :

“Num grande esforço de síntese, consegui focalizar a situação alarmante dos municípios brasileiros, revelando que a êles cabe apenas a ínfima parcela de 11,75% das rendas arrecadadas nas 3 órbitas em que se distribui a receita pública, — federal, estadual e municipal.

Com efeito, essa percentagem é ridícula, comparada com a da União (48, 39%) e a dos Estados (39,86%).

Como poderão, realmente, os Municípios brasileiros atender aos múltiplos serviços que por sua natureza deveriam prestar — tais como educação e saúde, assistência social, organização e fomento da produção agrícola, etc. — se dispõem apenas de 11,75% das rendas arrecadadas para tantos e tão pesados encargos?

E o que é ainda mais grave - que dessa parcela ínfima de 11,75%, 4,85% provêm dos municípios que são sede de capitais, sobrando para 1.552 Municípios o restante de 6,9% ou sejam : 21 unidades arrecadam quase a metade do que obtêm as demais 1.552”.

O parágrafo do artigo constitucional citado anteriormente esclarece que “caberá regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração” (art. 29).

A determinação de contrôles financeiros e administrativos sobre a vida municipal, por parte do Estado, criou, como nota um publicista, situações especiais para nosso município. A intervenção do Estado no município se processa de forma perturbadora na ordem financeira, nas questões de elaboração orçamentária, cuja absorção as leis estaduais vão estabelecendo, com os meios de contrôle dos departamentos a que se atribuem tais funções.

Em última análise, a intervenção dependerá do critério do Estado, que, para isso, deveria reorganizar em novas bases os Departamentos de Administração Municipais, que lhe são subordinados.

E' ainda um processo de centralização aquêle mesmo que horrorizava o liberalismo de Tavares Bastos, ao clamar que o município descera à situação de "departamento francês". "O agente administrativo — escreve ele — "nomeado pelo Imperador ou pelo presidente para o fim de intervir nos negócios municipais, seria a derradeira con-

quista do imperialismo" (8). Tudo que o escritor liberal condenou, com a pena e o cérebro aquecidos na doutrina européia, volvidos os olhos para o exemplo anglo-saxão, refletia, de fato, uma tendência histórica do país: o centralismo, a ordem nacional contra os localismos e os centrifugismos regional e municipal, que eram, na ordem política, a expressão das exigências econômicas, na época em que se robusteciam as classes comerciais das cidades litorâneas e declinava, na orientação geral do país, a influência das classes rurais.

(8) Tavares Bastos, *ob. cit.*, p. 110.

A administração municipal e o ruralismo pedagógico

J. ROBERTO MOREIRA
Técnico de Administração

No ensaio a seguir, firmado por um arguto professor de psicologia, ex-diretor do Instituto de Educação de Sta. Catarina, procura-se ressaltar a transcendência do problema da educação rural, condicionando-o à área, ao conhecimento tecnológico, à cultura moral e conseqüente possibilidade do uso dos recursos naturais de cada município, tendo-se em vista as barreiras físicas e sociais, para sua melhor situação dentro da "constelação" nacional.

Buscando para o fenômeno fundas raízes na ecologia, o autor procura uma solução para o caso brasileiro, estudando desde a possibilidade da divisão do país em regiões que merecem tratamento pedagógico diferenciado até à educação nacionalizadora do imigrante. (N.R.)

AS questões relativas à educação rural, já debatidas extensamente por educadores brasileiros, devem ser compreendidas e atacadas de um ponto de vista mais amplo que o das simples considerações de ordem pedagógica e didática. Com isto não pretendemos enunciar qualquer novidade. Apenas é nosso propósito demonstrar a interdependência de vários problemas político-administrativos e sua relação com o dinamismo funcional de certos organismos sociais.

Para tal fim repetiremos de início algumas conclusões universalmente aceitas, das modernas ciências biológicas e sociais, sua relação com os problemas educacionais e com outros problemas de política e administração, para, enfim, tratar do assunto principal dêste artigo. Naturalmente somos obrigados à síntese e a aceitar várias hipóteses e teorias como bastante conhecidas por quem nos ler, já que falta espaço e tempo para fazer a sua exposição.

2. "Reduzida a seus elementos, a comunidade humana pode ser considerada como sendo ecológicamente o produto de 5 fatores inter-atuantes: uma população (1) que vive numa área, (2) possuindo artefatos (cultura tecnológica) e (3) costumes e crenças (cultura não material), uns e outros determinando (4) o uso de recursos naturais e (5) as funções executadas na divisão do trabalho. Na comunidade humana estes fatores agem (1) na sua distribuição especial, (2) na organização funcional, (3) na sua posição em uma constelação de comunidades, e (4) nas mudanças, dentro da comunidade, quer ecológicas, quer sociais". (1)

Considerados estes 5 fatores e suas 4 conseqüências principais, de acordo com a síntese acima, compreende-se facilmente que, num país como o Brasil, onde os fatores 1, 2, 4 e 5 diferem extraordinariamente de região para região e, dentro destas, configurando-se em campo por graus diversos de intensidade dinâmica, o município se apresenta, ecológicamente, como a unidade por excelência. E' sobretudo pela consideração do arranjo especial da população, da economia e das instituições nessa unidade, considerada como uma comunidade local, que poderemos compreendê-la, depois, na constelação de comunidades que figuram no campo regional e, finalmente, no nacional.

Se nós considerarmos um município determinado, podemos, a partir dos fatos que se processam nos seus limites, estudar a sua estrutura dinâmica, em si; mas, se quisermos, depois, considerar êsse e outros municípios estudados do mesmo modo, como um todo, uma constelação, não basta fazer a sua justaposição, somá-los simplesmente. A constelação apresentará estrutura própria. Assim,

(1) A.B. Hollingshead — in "An Outline of the Principles of Sociology", by Park, Reuter et al — New York, 1939.

por exemplo, se representássemos um município em relação com uma zona estadual, um Estado, uma região nacional, o país e um fato econômico universal, o gráfico apresentaria o município como um ponto na zona estadual, dentro da qual possui caráter de membro, isto é, de caracterizar-se por pertencer a ela, embora se diferencie, como indivíduo, dos outros municípios da mesma zona. De forma semelhante seria representada a zona no Estado, este na região do Brasil respectiva, e esta, por sua vez, no país. O fato econômico universal, produção industrial, por exemplo, seria representado no gráfico por uma outra região que teria áreas comuns com as já descritas, abrangendo o município, e área independente, relativa a outras regiões do mundo, que não a do Brasil.

Embora se apresentasse como esquema incompleto, o gráfico sugeriria as razões e os imperativos que levam à compreensão dos aspectos dinâmicos ou funcionais das relações espaciais e das mudanças temporais, considerados os diversos campos geográfico-sociais do Brasil. Como se vê, o que temos em vista é uma construção topológica em que, passando de regiões menos amplas a outras que as abrangem, tendo em vista barreiras físicas e sociais, possamos compreender a comunidade local dentro da constelação de que faz parte, e esta dentro do Brasil. (2)

3. Conforme, portanto, a área, a cultura tecnológica, a cultura moral, a conseqüente possibilidade do uso dos recursos naturais e as funções determinadas pela divisão do trabalho, no município, tais serão sua organização funcional, sua posição, entre os demais, de simbiose e nas suas instituições sociais.

Conseqüentemente, os municipalistas brasileiros têm razão no pregar a importância da administração municipal, que exige técnicos dos mais capazes, cujo trabalho deverá partir justamente do estudo da ecologia local para o planejamento administrativo, naturalmente sem perder de vista as relações entre as comunidades locais da constelação regional, e das regiões entre si.

Ora, se é assim, por certo que a educação, como instituição social que é, deve ser considerada tam-

bém do ponto de vista municipal. Não que se deva traçar uma política educacional a partir apenas da consideração do município. Já vimos que a ecologia, estudada genotipicamente, não permite hipóteses associacionistas. O que se deve fazer é a adoção de uma política educacional que permita a consideração do município como uma comunidade que tem seus aspectos ecológicos próprios, uma vez que a estabilidade relativa ou a contínua mudança das modalidades de divisão do trabalho local, bem como da distribuição de população pode exigir ou não, um processo contínuo de ajustamento institucional.

4. O que se deduz desde logo destas premissas é que, em face da realidade municipal, a administração do ensino não pode ser realizada segundo princípios de rígida centralização nacional, nem tão pouco de absoluta descentralização.

Se temos razões para desconfiar que uma autonomia completa de iniciativa regional e privada, nos problemas educacionais, pode ser perigosa, quando se tem em vista certos conceitos nacionalistas, seria mais perigosa ainda partir daí para um centralismo a qualquer preço.

Conforme estabelece I.L. Kandel (3), pelo exame da educação pública nos Estados Unidos, na Alemanha, na Inglaterra, na França e na Rússia, o progresso educacional tende a ser lento nos sistemas centralizados; as escolas elementares na França e na Alemanha permaneceram imutáveis no seu currículo por 30 a 40 anos. Nos Estados Unidos, onde a iniciativa privada é ampla, a escola se adapta às solicitações do meio, porque depende intimamente de associações locais, que a fiscalizam, fazendo-lhe exigências e criticando-a. Na Inglaterra tende-se hoje à realização de uma política educacional centralizada, embora não se procure cortar a autonomia das entidades municipais e privadas. Na Rússia, a política de educação é de âmbito nacional, enquanto se concede liberdade às instituições locais e aos professores de organizar programas e ensaiar métodos progressivos de ensino.

Seja como for, porém, o balanço destas experiências, realizadas em outros países, é contrário à centralização rígida, à uniformidade escolar, à identidade dos currículos, etc.

(2) Veja-se sobre este assunto, para melhor compreensão das questões ecológicas; *The City* — by R.E. Park et al (Chicago, 1925); *Principes de Géographie Humaine* — par Vidal de La Blache (Paris, 1922); *The Human Habitat* — by Huntington, Ellsworth (New York, 1927).

(3) Veja-se *Encyclopaedia of Social Science*, vol. v, art. Public Education, by I.L. Kandel.

5. Infelizmente, apesar da autonomia estadual que prevaleceu até 1937, não se realizou no Brasil a escola regional, adaptada às condições do meio. Tanto assim é que uns Estados procuraram imitar os outros, despreocupados de suas próprias condições e exigências ambientais.

Parece que Santa Catarina e Paraná limitaram-se a copiar São Paulo, da mesma forma que o fizeram alguns Estados do Nordeste. Bahia parece ter querido seguir Minas Gerais, e assim por diante. E, em todos eles, Estados líderes ou imitadores, a escola foi uma instituição que se impôs ao município. Não surgiu de suas necessidades. Veio, planejada e pronta, de fora. Quando muito, certos municípios, cujas riquezas permitiam um orçamento mais folgado, instalavam, por sua conta e risco, com professores improvisados, algumas escolas isoladas, cujo modelo lhes era fornecido pelo Estado.

A imitação e a uniformidade iam a tal ponto que, às vezes, até os livros de leitura eram os mesmos, no Sul e no Norte. O praieirozinho, de barbiga inchada e faces pálidas, devia ter o mesmo comportamento escolar que o paulistinha proletário, talvez não menos doentio, mas certamente com mentalidade em formação, bem diferente.

“Na praia como no sertão, nos grandes centros urbanos como nas pequenas cidades, a escola primária é absolutamente a mesma, a despeito das tinturas teóricas com que, às vezes, se finge diferenciá-la nos programas. Uniformizadas, não apenas como deveriam ser no seu espírito fundamental, e dominadas exclusivamente pela sua função alfabetizante, que não conseguem desempenhar, as nossas escolas primárias não são organizadas no sentido de reagir eficazmente sobre o meio em que se instalam e em que podiam exercer poderosa ação social e de orientação prática e educativa das atividades locais”.

“As escolas, localizadas em zonas agrícolas, com campo de experimentação, na praia, em zonas de pesca, ou em meios francamente industriais, deviam tôdas, sem perderem a sua unidade substancial, organizar-se em conformidade com o ambiente a que são chamadas a servir”. (4)

6. Conhecida a situação econômico-social de um município, isto é — como postula o prof. Fer-

nando de Azevedo na citação anterior — do meio ou do ambiente a que deve servir a educação, poder-se-á, então, determinar o tipo de escola a ser estabelecido ali. Penso, porém, que esta fórmula é um tanto simplista e encobre certos problemas que merecem ser considerados.

Para positivar isto e dar uma idéia de como se diferenciam os municípios na sua organização dinâmica, desejávamos oferecer figuras ou gráficos representativos, a título de generalização a ser revisada e tornada mais concordante com os fatos; seriam construções topológicas, tendo em vista a permeabilidade das fronteiras do município e dos limites dos seus grupamentos humanos, bem como a maior ou menor intensidade das barreiras entre suas classes sociais. (5) Tomaríamos para exemplo 5 tipos possíveis de municípios, tendo em vista as informações atuais que possuímos de algumas regiões do Brasil, por observação própria e por leitura: do alto sertão, da zona rural, da zona urbana industrial, da zona litorânea e das zonas de colonização estrangeira.

As fronteiras externas de um município de alto sertão apareceriam em traço forte, o que é símbolo de pouca permeabilidade; essas fronteiras são de natureza física: distância, falta de transportes, isolamento natural, enfim. No alto sertão não há fortes barreiras entre duas classes: a dos pseudo — proprietários de terras, os sertanejos que, sem título de posse ou aforamento, se instalam em terras devolutas ou em partes não exploradas dos latifúndios, e os que trabalham para os grandes proprietários. E' relativamente freqüente a passagem de elementos de um para o outro grupo.

A barreira surge entre os grandes proprietários e os outros, sem que, todavia, consiga impedir o contato de uns e outros; contato afetivo, às vezes, mas que não leva à transposição de elementos de uma para a outra classe; não há mobilidade vertical. Dentro das classes, os limites dos grupamentos — que seriam representados na figura por pequenas áreas em forma de célula, — são permeáveis.

Já na zona rural propriamente dita, a separação entre os ricos e os outros é maior. O fazendeiro

(4) Veja-se *A Educação Pública em São Paulo*, por FERNANDO DE AZEVEDO — Companhia Editora Nacional, 1937.

(5) Sobre os estudos topológicos, podemos indicar: J.F. Brown — *Psychology and the Social Order (An introduction to the Dynamic Study of Social Fields)* — New York, 1936; e P. Franklin — *“What is Topology?”*, in *Philosophy of Science*, 1935, 2.

passa grande parte do seu tempo nas cidades. Daí o menor contato com os camponeses que trabalham na sua propriedade e com os pequenos proprietários dos arredores. Nos povoados e pequenas cidades do interior, eles são vistos como grandes senhores que devem ser respeitados. Não acontece o mesmo, entre trabalhadores rurais e os pequenos proprietários. O contato e a mobilidade social de um para o outro grupo é maior.

Nos municípios praiheiros, onde predomina a pesca, há duas classes, separadas por barreira transponível: os trabalhadores do mar e os proprietários de barco e apetrechos de pesca. Embora seja possível apontar casos de separação e, não raro de conflito entre ambas, em geral isto não acontece. Frequentemente uns cooperam com os outros, nos mesmos trabalhos e, em vez de os primeiros receberem salários, recebem uma porcentagem razoável do produto da venda do pescado.

A classe capitalista geralmente fica fora do município; compra e revende o pescado, ou mantém indústria para o seu beneficiamento. Existem naturalmente municípios costeiros em que, com a pesca, há outras meios de produção. Estamos, todavia, apontando apenas certos tipos de comunidade municipal, como Pôrto Belo e Parati, em Santa Catarina, onde aquela é que é a realidade.

Nos municípios de colonização estrangeira, poderíamos distinguir os das zonas rurais e os industriais. Em alguns casos, como os municípios de Joinville, Jaraguá, Blumenau e Brusque, são ao mesmo tempo industriais e agrícolas. O operário é ali um pequeno burguês. Trabalha nas fábricas de tecidos, pequenas indústrias metalúrgicas, serrarias, cervejarias, etc., e possui casa própria, às bordas da cidade, com seu quintal, uma ou duas vacas leiteiras, galinhas e alguns porcos. O meio de condução por excelência, é a bicicleta. Todavia, em Joinville e Blumenau já começam a existir os verdadeiros proletários, homens que nada têm de seu senão os braços para trabalhar e uma família para alimentar.

Nos municípios de colonização estrangeira é manifesto o problema da nacionalização e da assimilação. Em geral, os agrupamentos nacionais e de imigrantes conseguem estabelecer zonas comuns, áreas que teriam perímetro entrelaçado em um gráfico topológico. Mas também se formam zonas marginais, principalmente na classe média e burguesa, de grupos que resistem à assimilação.

Nos municípios industriais, as barreiras entre as classes são bem mais acentuadas, e os limites dos agrupamentos na burguesia capitalista e na classe média são pouco permeáveis.

Com estas generalizações genotípicas não queremos, de modo algum, dar por completa a topologia municipal. Apresentamos somente 5 exemplos incompletos, para mostrar a configuração especial que pode ter cada município. E, conforme seu dinamismo funcional específico, tal deve ser o sistema educacional que aí esteja em ação, sob pena de aparecer como algo marginal e desligado da vida da comunidade.

7. Evidentemente, no alto sertão, onde as populações se espalham por grandes áreas, separadas por grandes distâncias, torna-se difícil organizar e distribuir os benefícios da administração e, conseqüentemente, também as escolas. Olhando-se o mapa do Brasil, impresso com a divisão municipal de 1943 (6), a gente vê logo o que são tais municípios, enormes e de população escassa.

Para se compreender o problema que constitui este fato, de um ponto de vista educacional, basta ter em vista estas linhas de Lourenço Filho que assim mesmo, vê, afinal, em tons cor de rosa o nosso panorama pedagógico:

"A matrícula média por escola vai gradativamente subindo: é de 51, em 1907; de 57 em 1920; de 63, em 1930. A matrícula sobe, no período de 1871 a 1930, de 16 vezes; o número de escolas apenas de 8. Isto significa que a expansão escolar atendeu especialmente às localidades de população adensada ou seja, às vilas e às cidades." (7)

Um técnico do Serviço de Estatística de Educação Saúde, segundo relata ainda o sr. Lourenço Filho, "supõe a existência de uma população infantil de mais de um milhão de crianças de 7 a 13 anos, em área não escolarizada — isto é, onde não existem escolas atualmente — e também não escolarizável, isto é, em que a densidade da população, por muito rarefeita, não comporta escolas de tipo comum."

Como atender a tais necessidades? a tal problema dos municípios do alto sertão?

(6) Divisão Municipal do Brasil — mapa organizado pelo I.B.G.E.

(7) Lourenço Filho — Tendências atuais da Educação Brasileira — Edições Melhoramentos — s/data.

Leôncio de Carvalho, ainda no Império e tendo em vista o meio rural em geral, sugeriu a criação de escolas ambulantes. J. Orlandi, do Departamento de Educação de São Paulo, relembra as idéias de M.B. Cossio, relativas às missões culturais em Espanha. No Brasil elas poderiam ter grande função educativa nos municípios isolados, do alto sertão. Talvez que valesse a pena estudar as possibilidades de sua prática.

“As missões culturais — escreve o sr. J. Orlandi — procuram criar nova mentalidade coletiva, infundir características de vida melhor aproveitada, despertar nos grupos a compreensão de sua força e das possibilidades do meio onde vivem. Fá-los participar de uma civilização melhor sem provocar o êxodo local. Estabelecem diretrizes de civilização.” (8) Eu devo confessar que a este respeito tenho minhas dúvidas, como também acho que “uma nova mentalidade coletiva” não pode ser o produto de missões culturais, pois que essa mudança implica certamente outras mudanças ambientais, anteriores, ecológicas.

Além disso, no caso das missões culturais, devemos considerar o problema da dificuldade de transporte coletivo no alto sertão e o das enormes distâncias. A conquista do sertão não se fará apenas pela educação. A marcha para o Oeste supõe estradas, a navegação intensiva dos grandes rios, o avião acessível senão a todas, pelo menos a quase todas as bolsas.

Quem sabe, para o caso em vista, a melhor solução fôsse a de realizar nas sedes municipais do alto sertão, cidadezinhas onde as condições de vida coletiva não são totalmente precárias, a idéia sugerida por M. A. Teixeira de Freitas: a instituição de internatos rurais ou de colônias escolares.

Sentindo o mesmo problema com muito acêrto e cuidado crítico, Almeida Júnior (9) sintetiza estas três medidas: “1) instituição do transporte escolar; 2) criação de internatos rurais; 3) manutenção de escolas de matrículas reduzidas. Em outras palavras será preciso concretizar o aforismo: onde a criança não possa ir à escola, que a escola vá à criança. Simples questão orçamentária. Simples e complexa!”

(8) A. Almeida Júnior — Os objetivos da Escola Primária Rural — in Rev. Bras. de Estudos Pedagógicos — julho de 1944.

(9) A. Almeida Júnior — Os objetivos da Escola Primária Rural — in Rev. Bras. de Estudos Pedagógicos — julho de 1944.

8. Nos municípios da zona rural comum, onde já existem povoações, vilas e cidades de população mais densa e onde as estradas são praticáveis, o problema não é tanto de estabelecer a escola, mas de torná-la funcional, isto é, em relação dinâmica com o meio.

O tipo mais comum de escola, nesse ambiente, é o que se denomina de “isolada”. Confiada a um só professor, com três classes reunidas na mesma e única sala, é escola de matrícula que pode variar de 30 alunos em um só turno, a mais de 100 em dois turnos, com uma frequência que quase nunca atinge a 70%. Atualmente ela tem por função única alfabetizar, o que realmente é muito pouco. Entretanto, não devemos ir ao extremo de dizer que isso não vale nada. Um indivíduo que tenha aprendido a lêr na pior escola e pelos piores métodos, sempre tem à disposição um poderoso meio de auto-libertação e de progresso.

Mas só isso não basta à comunidade. “A sociedade atual apoia-se na organização do trabalho; daí o princípio econômico da escola do trabalho... A escola do trabalho é a escola em que a atividade é aproveitada como um instrumento ou meio de educação. Nada se aprende senão fazendo: trabalhando.” (10)

Se é assim, este trabalho não pode ser estranho ao meio; deve ser sugerido por este, ter relação com êle e encaminhado em seu benefício.

Não me quero opôr à tese do prof. Almeida Júnior, que para isso me falta autoridade, em prol do programa mínimo para todas as escolas elementares ou primárias, mas é preciso por de relêvo certas considerações amáveis que o ruralista norte-americano T. Lynn Smith teceu relativamente a essa tese: “A educação elementar na cidade e no campo seria constituída dos mesmos elementos, mas tais elementos seriam selecionados de modo a retratar os valores reais da civilização em ambos os seus aspectos, rural e urbano — e não selecionados de forma tal que faça uma grande parte dos estudantes desejar a suposta vida melhor das cidades” (11). Eu penso que a proposição adversativa do período acima é, pedagogicamente, mais

(10) Fernando de Azevedo — *Novos Caminhos e Novos Fins* — Cia. Editora Nacional, 1931.

(11) Nota em inglês no artigo de A. Almeida Júnior, citado anteriormente.

importante que a principal. Da exata compreensão dos princípios que ela encerra e da sua perfeita aplicação depende o dinamismo educacional.

Isto quanto ao ensino primário comum. Mas é evidente que merece consideração e é essencial à vida econômica da comunidade, o ensino profissional que, nas zonas rurais, seria de grau elementar e em consonância com as atividades produtoras locais. Essas escolas, além do trabalho educativo profissional, atuariam como agentes de racionalização do trabalho.

É claro que as escolas sòzinhas não farão milagres. Como já salientou, em parte, Fernando de Azevedo, a educação no campo deve estar aliada uma política de melhoramentos rurais, de assistência e levantamento do padrão de vida dos camponeses. Nas zonas de miséria, de atraso e de produção escassa, onde o homem é corroído pelas endemias e o pauperismo, só a educação, independente de uma política administrativa mais ampla, terá que fracassar.

9. Nos municípios litorâneos, onde predomina a pesca, a escola também não pode continuar como simples instrumento de alfabetização. Sua função aí pode e deve ser bem maior.

Eu conheço *de visu* a miséria em que vivem os praeiros de São Francisco, Paratí, Itajaí, Pôrto Belo, Biguassú, São José e Florianópolis, em Santa Catarina. Conheci-os igualmente em Paranaguá. Em todos esses lugares, as crianças, subnutridas, enfermigas e feias, apresentam um baixo nível de aproveitamento escolar. Tristes e meio patetas, elas não brincam, porque não lhes sobram forças para isso.

Nos demais Estados brasileiros de zona praeira, o panorama humano certamente é o mesmo.

Aí, o trabalho da escola tem que associar-se intimamente ao de saúde pública e higiene. Os filhos de pescadores deverão aprender a alimentar-se, tanto quanto a ler e a escrever. Aprenderão a fugir das verminoses, pela aprendizagem de hábitos higiênicos. (12)

(12) Se falo aqui, em especial, da educação higiênica e da assistência sanitária, é porque nas zonas praeiras que conheço, o problema parece atingir a mais extrema gravidade. Sei, porém, da validade do truismo que afirma ser o brasileiro, em geral, um homem que não sabe alimentar-se, quando pode, e que se alimenta, via de regra, muito menos que o necessário.

Naturalmente, não é preciso roubá-los à profissão paterna, pois que ela é útil e necessária. Mas isto não impedirá que se tente levar os futuros pescadores a aprender o amanho de terra, na prática de horticultura, da criação de aves domésticas, etc., o que lhes permitirá enriquecer a alimentação, o frugal pirão de farinha de mandioca com peixe.

Tudo, porém, implica a mesma política administrativa e econômica já mencionada, de proteção e elevação do nível de vida rural, cuja aplicação e adaptação local compete ao município realizar. Sobretudo é preciso permitir ao pescador que ganhe um pouco mais pelo produto do seu árduo e perigoso trabalho. A horticultura doméstica supõe ferramentas, sementes e disposição para o trabalho, isto é, saúde. Tais coisas dependem do dinheiro ganho pelo indivíduo, ao mesmo tempo que de educação e assistência sanitária por parte da administração pública.

10. Nas zonas de colonização estrangeira, além do aspecto econômico-profissional da educação, é preciso considerar o problema da nacionalização do ensino.

Em geral, os europeus que bem conhecem a importância da escola, não passam sem ela. Uma vez estabelecidos em colônia, o seu primeiro cuidado é de fundar uma escola e escolher um professor, com ou sem a assistência do governo. E' evidente que tal escola será tão estrangeira quanto aqueles que a organizaram.

Deve ou não a administração pública efetuar a sua nacionalização?

Eu tenho dúvidas quanto aos resultados de uma política nacionalizadora que atue por meios impositivos e autoritários. Se os estrangeiros continuarem a viver como tais e a considerarem-se estrangeiros, pouco poderá a escola. Creio que o papel desta é de adaptar-se a uma progressiva assimilação dos imigrantes, tendo em vista que isto só é possível quando a assimilação é mútua, isto é, que nós só poderemos conquistar para a nacionalidade os imigrantes, se nos deixarmos conquistar também por eles, em parte pelo menos.

Será absurdo, por exemplo, tentar impedir que as crianças de Blumenau aprendam a falar alemão, e as de Caxias, italiano. Como também seria absurdo não lhes ensinar o vernáculo. A melhor solução é a que harmoniza os imperativos fa-

miliares e de grupos, dos imigrantes, com os nossos zelos nacionais: o *bilinguismo*. Hoje, nas colônias do Sul, nacionais e descendentes de imigrantes geralmente falam duas línguas. Há mesmo jornais que se imprimem em português e em alemão, ou, então, em italiano.

Creio que a assimilação pela escola deve ser feita de modo semelhante. Do contrário forçaremos os estrangeiros à resistência, quando não ativa e organizada, pelo menos passiva e tendente à criação da marginalidade, situação prejudicial aos seus descendentes, tanto quanto ao país que os recebeu.

Esta política nacionalizadora, hábil e sensata, deverá ser conduzida principalmente pela administração municipal, mais capaz pela proximidade, de levá-la a cabo, sem perder de vista as condições e oportunidades locais.

11. Até aqui apresentamos algumas considerações, baseadas em fatos e em teorias sociológicas, pelas quais pretendemos justificar o planejamento de uma política de educação rural intimamente conexiada à política de administração municipal, pela qual se batem os atuais municipalistas brasileiros. Como dissemos de início, não pretendemos dizer novidade. No Brasil já muito se tem debatido em torno destes problemas. Como síntese de tais debates e em acordo com a exposição anterior, julgamos oportuno transcrever a seguir algumas das conclusões a que chegaram os relatores de teses no 8.º Congresso Brasileiro de Educação. (13), realizado em Goiânia, em 1942, e ao qual tive a honra de comparecer como delegado do Estado de Santa Catarina.

Sobre a educação primária fundamental — objetivos e organização: a) nas pequenas cidades e vilas do interior; b) na zona rural comum; c) nas zonas rurais de imigração; d) nas zonas de alto sertão — o prof. Raul Bittencourt sintetizou as seguintes conclusões a que chegaram as teses:

1) necessidade de se organizarem as escolas rurais de acordo com os interesses sociais da re-

(13) V. *Anais do 8.º Congresso Brasileiro de Educação* — Serviço Gráfico do I.B.G.E. — 1944.

gião, particularmente no que respeita à saúde e ao trabalho rural; 2) preparo especial do professor rural e melhoria de suas condições de vida; 3) acentuação do caráter nacionalista da educação nos núcleos de imigração e rigorosa seleção dos professores para as escolas dessas regiões; 4) maior contato do alto sertão com as zonas de civilização sensível, para possibilitar a penetração até ele do aparelho escolar.

De um modo geral, essas conclusões podem ser aceitas, logicamente, como universais estabelecidas por indução, quanto ao que encerram de acerto. Apenas temos escrúpulo em aceitar a de número 3, se ela não for limitada pelas considerações apresentadas no item n.º 10 deste trabalho.

12. Chegado a este ponto, resta uma pergunta, de solução aparentemente simples, mas efetivamente complexa e difícil: como fazer a coordenação dos esforços e recursos da União, dos Estados, dos Municípios e das Instituições particulares em matéria de educação, principalmente na de nível elementar?

No 8.º Congresso Brasileiro de Educação, chegou-se à conclusão de que “os Estados coordenarão os esforços e recursos dos respectivos municípios, regulando-lhes a intervenção em matéria de ensino primário, na conformidade do convênio celebrado com a União e atendendo às necessidades das zonas rurais”.

Tendo em vista essa conclusão e adotando como princípio a afirmação de que o Governo Federal, pelos seus órgãos legislativos, administrativos e técnicos, fixam as linhas mestras da política educacional e seus principais meios de execução, os Estados as coordenam e fiscalizam, e os municípios as aplicam ou põem em execução, creio que é possível resolver o problema econômico em conexão com os de execução segundo as exigências ambientais.

De que forma fazer isso, é matéria que supõe um trabalho prévio de planejamento por técnicos de educação, técnicos de administração, e economistas.

Tavares Bastos, reformador administrativo

LUÍS PINTO

Tendo-se dedicado nos últimos tempos ao estudo da vida de Tavares Bastos, Luís Pinto dispõe hoje de um grande cabedal de conhecimentos sobre a obra do denodado brasileiro, cuja intuição dos problemas nacionais aguçou uma sólida filosofia administrativa — ponto máximo por que pugnou durante quase toda a vida.

O presente artigo salienta alguns aspectos destas lutas — as mais das vezes inglórias para a época, mas que frutificaram vigorosas, dezenas de anos mais tarde. (N.R.).

AURELIANO CÂNDIDO TAVARES BASTOS nasceu no dia 20 de abril de 1839, na província de Alagoas, tendo sido seus pais José Tavares Bastos e Rosa Tavares Bastos.

Seu pai tomou parte ativa nas lutas políticas mais acêsas de sua terra, a qual representou no parlamento, tendo, mais tarde, desempenhado as funções de juiz, ministro e governador de São Paulo.

Com a idade de 15 anos, Tavares Bastos seguiu para Olinda, em Pernambuco, onde concluiu os preparatórios, matriculando-se no curso jurídico em 1854. No ano seguinte, em face da remoção do seu pai, Tavares transferiu-se para a Faculdade de Direito de São Paulo, bacharelando-se em 1858, com 19 anos.

Em 1859, o jovem alagoano recebia o grau de doutor em direito.

Naquela tradicional faculdade, Tavares Bastos, além de outros que teriam de refulgir na vida brasileira, foi companheiro e colega estimado de Ferreira Viana, Paulino de Souza, Antônio Carlos, o segundo, Lafaiete, Afonso Celso, pai, Couto Magalhães e Francisco Belisário.

Muito moço, aceitou Tavares um cargo modesto, muito aquém dos seus méritos, o de oficial da Secretaria da Marinha, onde começou o seu contacto com a vida pública e com a administração.

Com o advento da lei dos círculos, Aureliano Cândido Tavares Bastos resolveu lançar sua candidatura à deputação federal, por sua província, conseguindo eleger-se por unanimidade de votos.

A sua alta visão de administrador despertara logo cedo, trazendo-o as primeiras experiências para os grandes estudos de descentralização administrativa, que teve de objetivar com evidência, tornando-se um dos criadores desse novo processo tão necessário e útil à vida dos povos e à marcha da administração moderna.

Carlos Pontes, o seu maior biógrafo, acentua sobre esta passagem da sua vida e carreira pública:

“Não se limitou a ser o bom funcionário; os seus horizontes rasgaram-se mais largos. Naquele departamento de estudos procurou logo conhecer as necessidades e os defeitos da administração. Não se ateuve somente à aparelhagem burocrática, cada vez mais entravada pela ferrugem da centralização administrativa de extremo rigor. Foi a investigações maiores. Tratou de examinar a situação verdadeira das forças de mar como instrumento eficiente de defesa”.

E sua ação abarcou todos os setores nacionais, naquela hora em que ainda tateávamos para o futuro, no embrenhamento de agitações sociais e políticas que visavam a emancipação do país. Eramos quase às vésperas da republicanização, cujo tropel Tavares como que ouvia, através dos seus estudos e dos seus ecléticos conhecimentos da vida e da obra de outros povos do universo, que progrediam e se emancipavam, tanto no panorama social como nas bases econômicas.

Estava o seu ponto de vista inteiramente voltado para a descentralização, pois as observações que fizera lhe davam a intuição perfeita de sua necessidade, sem o que não poderia haver harmonia de distribuição nem uma obra ampla de participação de responsabilidades, ficando os homens das posições-chaves da administração obrigados a perder o tempo em cousas de pouca importância, quando essas pequenas parcelas, como outras, poderiam ser divididas com auxiliares do poder público. E,

com ênfase, no parlamento, num dos seus célebres discursos em defesa da descentralização administrativa, diz o representante de Alagoas :

“De tais excessos de centralização administrativa nasce uma verdadeira mania regulamentadora”.

Generalizando-se na opinião dos representantes do povo a sua idéa sobre administração moderna, Tavares vai logo se voltando para outro problema de alto cunho patriótico, qual fôsse o do serviço militar obrigatório, para concluir pela condenação do processo de recrutamento forçado e vexatório. Bate-se então pela conscrição. Acha que todo cidadão, dentro de certa idade, deve ser obrigado a servir à pátria, sem distinção de côr, estado ou profissão, propugnando assim pelo serviço militar obrigatório que só nos veio 50 anos mais tarde.

Demitido do cargo público que exercia, teve Tavares Bastos ensejo de multiplicar a sua atividade, servindo melhor ao Brasil, voltando-se para a navegabilidade dos nossos rios, fechados ao livre trânsito das demais nações.

Fora do Parlamento e fora do emprêgo, inicia Aureliano Cândido Tavares uma outra atividade que teria de marcar uma das fases mais agudas e mais destacadas de toda a sua vida pública. Iniciou-a no “Correio Mercantil”, sob a forma de cartas, e que continham a assinatura de O SOLITÁRIO, pseudônimo que depois veio a saber-se ser de Tavares Bastos.

Esse novo processo de discussão, a maneira elevada, criteriosa e objetiva dos assuntos nela tratados, a erudição, os avanços modernos e seguros do articulista, tudo isto chamou de modo extraordinário a atenção do público, dos homens de governo e da imprensa em geral. Quem seria O SOLITÁRIO? Não restava dúvida que era um homem de vasta cultura, um idealista, um grande conhecedor dos altos problemas nacionais. E as cartas do “Correio Mercantil” eram atribuídas aos maiores vultos da época.

Salvador de Mendonça conta :

“Essas cartas prendiam a atenção geral. Corria por elas uma aura nova, às vezes transformada em lufadas rijas, capazes de derrocar velhas instituições.

Guardava-se o maior sigilo com relação ao nome do autor. Todos, porém, liberais e conservadores, políticos e homens de letras, liam-nas e admiravam-nas”.

O ilustre biógrafo Carlos Pontes nos mostra que *Cartas do Solitário* foram além das nossas frontei-

ras. Sobre elas o *Times* de Londres, de 16 de julho de 1862, decalca os seus comentários sobre a nossa política, e o jornal de Hamburgo — *Hauburger Nachrichten*, de 20 de janeiro de 1865 — entre outras considerações, aduz o seguinte :

“Estas cartas que tratam de questões do Amazonas como também da livre cabotagem, têm produzido a maior sensação por toda a parte, e tem mesmo já obtido uma concessão de parte do Poder Legislativo, assim, pois, não devemos duvidar que o impulso dado por essa publicação ainda produza maiores resultados em favor do Amazonas. Em todo caso, são estas cartas uma das produções mais notáveis da imprensa brasileira e garantem um lugar proeminente na história das tendências reformistas na economia do Império”.

A sorte do negro constituiu também uma perene preocupação de Tavares Bastos. “O destino de um povo não pode correr por conta do desastre de outro povo.” E aquelas glórias que couberam depois ao primeiro Paranhos, com a aprovação da lei de 28 de setembro, Tavares as havia planejado muitos anos antes.

Dessa data em diante, no Parlamento ou fora dêle, nunca mais Tavares Bastos abandonou a campanha de defesa do escravo, tendo a sua atitude repercutido intensamente na imprensa francesa, nas colunas do *Moniteur Universel*, órgão oficial do governo francês.

Batendo-se pela questão imigratória, com o mesmo ardor por que fizera na da abolição, Tavares Bastos, no seu relatório, a que denominou *Reflexões sobre a Imigração*, embora anti-intervencionista, fascinado pelos extremos princípios liberais, diz :

“Deve o Governo promover a imigração? Ou deve ser ela abandonada a si mesma, às coisas naturais? Algumas pessoas opinam que tudo depende de uma boa lei de terras, de severa administração da justiça, do aumento da riqueza e do melhoramento do comércio interno. Parece que se não deve ser exclusivo na matéria. Nos Estados Unidos, sim, a intervenção do governo é útil. Aqui, porém, há um motivo poderoso, uma razão de alta política, para se recomendar que o governo continue a intervir, que as administrações geral e provinciais se apressem em criar a corrente de imigrantes para o Brasil. Esse motivo é a crise que durante um certo período sucederá à inevitável abolição dos escravos. Será preciso, na verdade, auxiliar aqueles que reclamarem braços facilitando-os ou pelo menos será preciso que o Governo, alvo de violentas agressões durante a crise, possa oferecer essa corrente

como compensação aos escravos que gradualmente se forem emancipando. Aos imigrantes, aumentando a soma das produções, aos consumidores, aos contribuintes, atenuarão os efeitos da crise. Transposto êsse período, a missão do governo simplificar-se-á, a imigração ficará defendida das causas naturais. Entretanto, hoje, cumpre reconhecer que o regime servil exige êste sacrifício dos princípios da ciência, a intervenção do Estado”.

Em 1865 Tavares Bastos segue para o Prata, onde vai examinar *in loco* a questão da cabotagem e do livre trânsito, tema que o entusiasma e toma todo o tempo e atenção.

O profeta da livre cabotagem começa a agitar o Parlamento. José Bonifácio, o moço, Afonso Celso, pai, Marinho Campos, todos discutiam e tomavam a sério o projeto, que era tôda a preocupação do representante de Alagoas. E a idéia tomou vulto internacional, repercutindo na imprensa e no Parlamento norte-americano.

De volta, Saraiva submetia a abertura dos rios à livre navegação, tendo se oposto à mesma Pimenta Bueno. Jequitinhonha vota a favor da abertura, sem restrições. Finalmente, em segundo parecer, em outubro de 1866, recuava um pouco e votava a favor, permitindo a livre navegação até o Tefé. Mas, em 3.^a consulta, a abertura do Amazonas é promulgada pelo decreto de 7 de dezembro de 1866.

Tôda a imprensa endeusou a obra de Tavares Bastos, e Joaquim Nabuco resalta a ação do representante do pequeno Estado:

“Essa propaganda, Tavares Bastos pode se dizer que a levou à completa realização em quatro anos; os projetos de lei e os atos ministeriais seguem-se logo a sua iniciativa e discussão, sobretudo ao quadro que êle pinta do prodigioso desenvolvimento comercial do vale do Amazonas, na viagem que empreende em 1865 e da qual resultou o seu belo livro — O Vale do Amazonas”.

Em 1868, com Itaborahy na presidência, começa o ostracismo de Tavares Bastos, que no entanto, teria longa vida.

Tendo falecido na Europa, diz um seu ilustre biógrafo, o Sr. Carlos Pontes:

“A abertura do Amazonas, a liberdade de cabotagem, a descentralização administrativa, a reforma eleitoral, os telégrafos, a navegação direta entre o Brasil e os Estados Unidos foram princípios por êe lançados na circulação e muitos dêles triunfantes hoje na legislação do país. Não ousamos garantir que na gratidão nacional seja perpétua a lembrança do homem ilustre, que a morte nos acaba de roubar, mas será impossível arrancar da consciência nacional e das nossas leis o cunho altamente patriótico e liberal que a sua poderosa individualidade imprimiu ao movimento político de nossa pátria.”

A descentralização administrativa, idéia que ainda se não concretizou no Brasil, foi dos maiores serviços prestados à nação por Tavares Bastos. Êle antevia a obra do futuro, onde a administração em bases científicas terá de ser um das suas traves mestras de salvamento.

Panamericanista convicto e resoluto, a livre navegação, o caso da cabotagem, a descentralização, representam valioso acervo de um reformador que planeja e executa, abrindo clareiras novas às velharias da época, à burocracia lerda e perra, que por muito tempo houve de aninhar-se no seio do Brasil e que tanto forceja para não desaparecer.

Das obras de Aureliano Cândido Tavares Bastos, desaparecido na Europa em 1875, portanto, com 35 anos de idade, as mais importantes são: Cartas do Solitário, O Vale do Amazonas, A Província.

Nestes três livros, encontra-se tôda a orientação ideológica de Tavares Bastos que deixou às gerações novas do Brasil uma perspectiva moderna de filosofia política, e, com tanta força, que há resistido aos entretuchos de tôdas as inovações, crenças e partidarismos.

REPORTAGEM

A escola de enfermagem Alfredo Pinto

ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

O Serviço Nacional de Doenças Mentais mantém à avenida Pasteur n.º 292 a Escola de Enfermagem Alfredo Pinto. Sua criação data de 1890, segundo o decreto n.º 791, de 27 de setembro daquele ano, assinado pelo chefe do Governo Provisório, marechal Deodoro da Fonseca, sendo ministro da Justiça o Dr. Cesário Alvim.

E' considerada a mais antiga escola oficial de enfermagem do país. Apesar de ter mais de meio século de existência, a ex-Escola Profissional de Enfermeiros do Hospital Nacional de Alienados é pouco conhecida do grande público. E, ainda agora, quando a procurávamos ali pelas imediações da antiga sede do Hospital Psiquiátrico, hoje instalado no Engenho de Dentro, não nos foi fácil encontrá-la. Talvez tivesse sido também levada para aquele subúrbio, por ser um dos órgãos integrantes do Serviço Nacional de Doenças Mentais, como dissemos de início.

Como era de esperar, encontramos fechado o casarão do antigo hospício. Em todo o caso, prosseguimos pela calçada, em direção à Praia Vermelha. Uma casa velha, recuada da rua e tendo à frente o mesmo gradil em continuação ao do pardieiro do hospício, estava, porém, habitada. Também ali não poderia se achar instalada uma escola de enfermagem, onde, entre outras coisas, se devia ensinar higiene...

Ao portão um garoto sujo chupava um "picolé". Paramos um pouco a "assuntar". Não; ali, não poderia ser, pois se fosse mesmo a sede da escola, uma placa ou taboleta a indicaria, na certa.

— Você sabe onde *tem* por ai uma escola?

— Aqui *tem* uma, e D. Maria está lá dentro com as moças.

Respiramos. Atravessamos o terreno fronteiro à casa e passamos ao que lhe fica ao lado e para onde deitam portas e janelas do pardieiro apêndice do *pardieirão*, que durante quase um século abrigou milhares de loucos da cidade.

O menino do "picolé" estava certo. Aquela casa feia, esburacada e velha era, afinal, a Escola de Enfermagem Alfredo Pinto.

Agora, compreendíamos porque não lhe quizeram por o nome numa placa ou taboleta no portão de entrada... Recato, vergonha ou coisa semelhante. Que diferença da instalação da Escola Ana Neri, lá bem defronte, do outro lado da enseada de Botafogo! E, no entanto, as duas escolas se acham subordinadas ao mesmo Ministério da Educação. A Ana Neri nasceu triunfante no governo do Sr. Artur Bernardes, em cuja administração os serviços de assistência social no Brasil tiveram largo impulso, o que se deve, sem dúvida, também ao espírito de iniciativa e de muita ação do antigo diretor do Departamento Nacional de Saúde Pública, o saudoso e eminente cientista Carlos Chagas.

Sobre a Escola Ana Neri já escrevemos nesta Revista longa reportagem, publicada em seu número de janeiro de 1943. Narramos então nesse trabalho a história de Nightingale, a precursora da técnica da enfermagem no mundo inteiro.

Parece-nos oportuno reproduzir aqui o que escrevemos naquela época sobre

A DAMA DA LÂMPADA

Que bonita história a de Florence Nightingale!

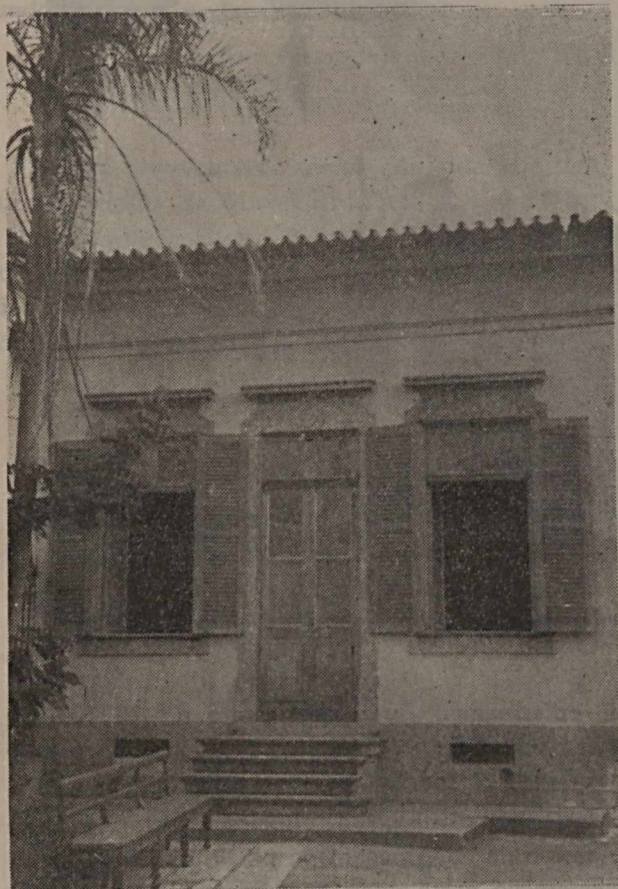
Sua vida foi todo um romance de ternura, abnegação e sacrifício.

Lytton Strachey dela nos fala em *Eminent Victorians*, em exposição simples, clara e precisa, que nos permite, com tão belo exemplo, apreciar como é realmente delicada e valiosa a contribuição da mulher à profissão que só ela pode exercer, de forma justa e adequada: a de enfermeira.

O escritor inglês, valendo-se da técnica de que foi precursor, mostra-nos o que fez Florence para tornar ainda mais proveitosa e eficiente a assistência a doentes: deu à nobre tarefa orientação adequada e inteligente, com absoluta disciplina e

introdução de novos recursos, de novos processos, que, como se sabe, passaram depois a constituir a base atual dos serviços de enfermagem.

Os resultados dessa reforma fizeram-se logo sentir nos hospitais ingleses e, depois, fora da Inglaterra, como se observou na guerra da Criméia, em Scutari, na Índia e em toda parte a que ocorria Florence, com sua equipe de enfermeiras aptas e adestradas, a fim de tratar de milhares e milhares de feridos e mutilados nos campos de ba-



Sede da Escola de Enfermagem Alfredo Pinto, à avenida Pasteur n. 292

talha e de vítimas de devastadoras epidemias de cólera e de tifo.

Que bonita história a de Florence Nightingale!

Como gostaríamos se todas as moças do Brasil a conhecessem! Se a tivessem bem viva na lembrança, como têm aquelas outras histórias aprendidas na infância, de príncipes encantados e tímidas princezas sonhadoras fechadas em castelos misteriosos, de densas e sombrias florestas ou perdidos em meio de areiais sem fim, lá para as bandas do Oriente, dessa Bagdá romântica e encantadora

de que nos fala Malba Tahan nos seus lindos contos, impregnados de estranha e suave poesia.

Ainda agora pudemos novamente apreciar a vida grandiosa de Nightingale, lendo o livro de Minnie Goodnow, *Outlines of Nursing History*. Sentimos a mesma satisfação, o mesmo conforto moral que experimentamos pela primeira vez ao conhecer a história da grande enfermeira inglesa.

O que se lê em *Outlines of Nursing History* não é uma biografia romanceada, mas o registro, acompanhado de documentos e fotografias, de todas as fases da vida de Florence, desde a infância, quando contava apenas cinco anos, à velhice, e que velhice! — até à sua morte, em 1910, aos 90 anos.

Dir-se-ia que a natureza requintou em alongar-lhe a vida porque a sabia preciosa, preciosíssima!

E Goodnow nos mostra em fotografia a adorável Nightingale aos 86 anos. Interessante: observamos-lhe semelhança, nos traços, com essa outra grande inglesa: a rainha Vitória.

Sabe-se porque Florence era chamada a “Dama da Lampada”.

À noite, no Hospital de Sentari, ela saía a percorrer as enfermarias, parando de leito em leito, no afan de inteirar-se do estado de cada soldado ferido. Como não havia iluminação geral, levava ela uma vela acesa, que lhe realçava a figura no meio das trevas em que o silêncio só era quebrado pelos gemidos dos que mais sofriam, torturados pela dor.

Que bonita história a de Florence Nightingale!

Hoje toda a humanidade lhe sente a benéfica influência, através dos ensinamentos que deixou e vão sendo difundidos no mundo inteiro por meio de escolas de enfermeiras. E, assim, com o banimento completo do empirismo nos trabalhos de enfermagem e com a prática de constantes lições de salutar moralidade exigida aos seus profissionais, vai sendo afastada aquela incompreensível e mal-sinada prevenção contra uma nobre carreira, prevenção essa de que a própria Florence Nightingale foi vítima, conforme se acha registrado em todas as suas biografias.

Infelizmente ainda se observa essa reserva por parte de pessoas que, falhas de sensibilidade e pobres de sentimentos, não podem na verdade perceber o valor, a significação social e humana do trabalho da enfermeira.



A diretora da Escola, Sra. Maria de Castro Pamphiro e o professor Alim Homem de Carvalho

No Rio de Janeiro, entretanto, o ambiente não é muito propício a semelhantes reservas ou preconceitos.

* * *

Quando fizemos nossa reportagem sobre a Escola Ana Neri fomos encontrar em sua direção e entre as alunas figuras das mais atraentes e interessantes da nossa sociedade. E, por agradável coincidência, estava na ocasião aqui no Rio e hospedada na própria Escola Ana Neri a sua primeira diretora, que lhe deu organização inteligente e prática — Miss Clara Louise Kienninger, que abriu oficialmente as portas do grande estabelecimento a 19 de fevereiro de 1923 às futuras enfermeiras do Brasil.

Conversamos com Miss Kienninger, que nos falou com ternura e muita sensibilidade da sua tarefa aqui no Rio, da organização daquela escola

de enfermagem, que, por decreto n.º 20.109, de 15 de junho de 1931, foi considerada escola padrão para as suas congêneres do Brasil.

Ressaltamos na nossa primeira reportagem sobre o ensino da enfermagem no país o que foi então a cooperação norte-americana em favor do seu progresso entre nós.

O professor Carlos Chagas conseguiu do governo dos Estados Unidos a vinda ao Brasil de enfermeiras da Missão Americana, que trabalharam no Departamento Nacional de Saúde Pública de 2 de setembro de 1921 a 3 de setembro de 1931, e todas sob a chefia de Mrs. Ethel Parsons, superintendente geral. Havia dois grupos: a Divisão de Saúde Pública e a Divisão de Enfermeiras, entre as quais se encontrava a eminente Clara Louise Kienninger, que, como dissemos, foi a primeira diretora da Escola Ana Neri.

Na primeira turma formada sob a direção de Miss Kienninger encontravam-se a Sra. Laís Neto

dos Reis, atual diretora da Escola Ana Neri e que lhe tem dado notável desenvolvimento, e a Sra. Maria Pamphiro, diretora presentemente da Escola de Enfermagem Alfredo Pinto.

Na Escola Ana Neri também fomos encontrar a Sra. Ruth Barcelos, sua secretária, que ao lado da Sra. Neto dos Reis, dirige os serviços administrativos do estabelecimento com o mesmo saudável entusiasmo da diretora, concorrendo assim para que cada vez mais se imponha ao conceito público a escola que o saudoso cientista Carlos Chagas fundou no Rio de Janeiro.

*
* *

Falemos doravante da escola dirigida por esta outra discípula de Miss Clara Louise Kienninger, a Sra. Maria de Castro Pamphiro, que vem lutando com dificuldades sérias, decorrentes da instalação precária do estabelecimento em casa velha, adaptada às pressas, mas onde felizmente se nota

de forma acentuada a boa vontade, o espírito dê-se realizador altruista que é o professor Adauto Botelho, diretor do Serviço Nacional de Doenças Mentais. Estamos certos de que, a exemplo do que foi feito à Escola Ana Neri, a Escola Alfredo Pinto terá também, dentro de pouco tempo, instalação condigna, capaz de lhe proporcionar meios de tornar-se ainda mais eficiente, à altura de suas finalidades.

A PRECARIÉDADE DOS SERVIÇOS DE ENFERMAGEM NOUTROS TEMPOS

Durante muitos anos a vida da antiga Escola Profissional de Enfermeiras foi difícil, por falta de recursos próprios e mesmo de apoio daqueles que deviam compreender-lhe a finalidade, sobretudo numa época de absoluta falta de enfermeiras competentes e capazes em nossos hospitais.

Em 1902 o Dr. Mário Neri, médico chefe da Seção Pinel do Serviço Sanitário do antigo Hos-



Flagrante de uma aula de história natural do professor Homem de Carvalho aos alunos do 1.º Período



O banho do bebê, numa demonstração prática de pediatria, feita por um aluno do 6.º Período

pício de Alienados, assim se referiu à aludida deficiência, ao depor ali num inquérito :

“O pessoal de enfermagem, além de incompetente, é insuficiente e não está educado para o exercício da profissão. A Escola de Enfermeiras que inaugurei em 1891, com resultados animadores, desapareceu. Hoje os artigos 48 e 55 e seus parágrafos, do decreto n.º 896, de 29 de junho de 1892, que aprova o regulamento destinado aos serviços da Assistência Médico-Legal de Alienados, são letra morta”.

Verifica-se por êsse depoimento que a escola criada no governo de Deodoro chegou a desaparecer...

O Dr. Chagas Leite, outro médico do Hospício de Alienados, assim se referiu, em janeiro de 1903, à mesma escola :

“Acho da mais urgente necessidade a execução do regulamento no que se refere à Escola Profissional de Enfermeiras”.

O professor Afrânio Peixoto, quando diretor interino do Hospício, assim se expressou no seu relatório de 1905 ao ministro da Justiça, Dr. J.J. Seabra :

“O decreto n.º 791, de 27 de setembro de 1890, criou uma escola de enfermeiras neste manicômio, mas daí até agora, em que o artigo 69 do regulamento vigente reiterou e detalhou ordem a respeito, nenhuma duradora execução logrou ter a meritória empresa. Digo assim porque falhou, pouco depois de iniciada, a tentativa de 1890”.

O professor Afrânio Peixoto acrescentou ao ministro de Justiça que, enquanto ficava aguardando suas providências a respeito da alteração do artigo 2.º do regulamento, que considerava impedimento à viabilidade da escola, resolveu congregar os profissionais da Assistência Médico-Legal de Alienados e pedir-lhes cooperação no sentido de dar vida à escola. Todos acederam, sendo então nomeados seu diretor e secretário, respectivamente.

te, o Dr. Antônio Fernandes Figueira e o bacharel João de Melo Matos. Docentes e auxiliares de ensino: Drs. Miguel da Silva Pereira, Humberto Neto Gotuzzo, Antônio Fernandes Figueira, Antônio Austregesilo, Lúcio de Oliveira, Francisco Cláudio de Sá Ferreira, Álvaro Porfírio de Andrade Ramos, José Chardinal d'Arpenan, Juliano Moreira, Domingos Niobey, Ulisses Viana, Eurico Vilela, Afrânio Peixoto, farmacêutico Francisco Ribeiro de Almeida, massagista P. Laurent e internos Srs. Adelino Pinto, Rezende Puech, Gastão Guimarães, Moura Brito e Afrísio Gouveia.

O professor Afrânio Peixoto mostrava-se, apesar de tudo, muito otimista, como se pode concluir deste fim de relatório:

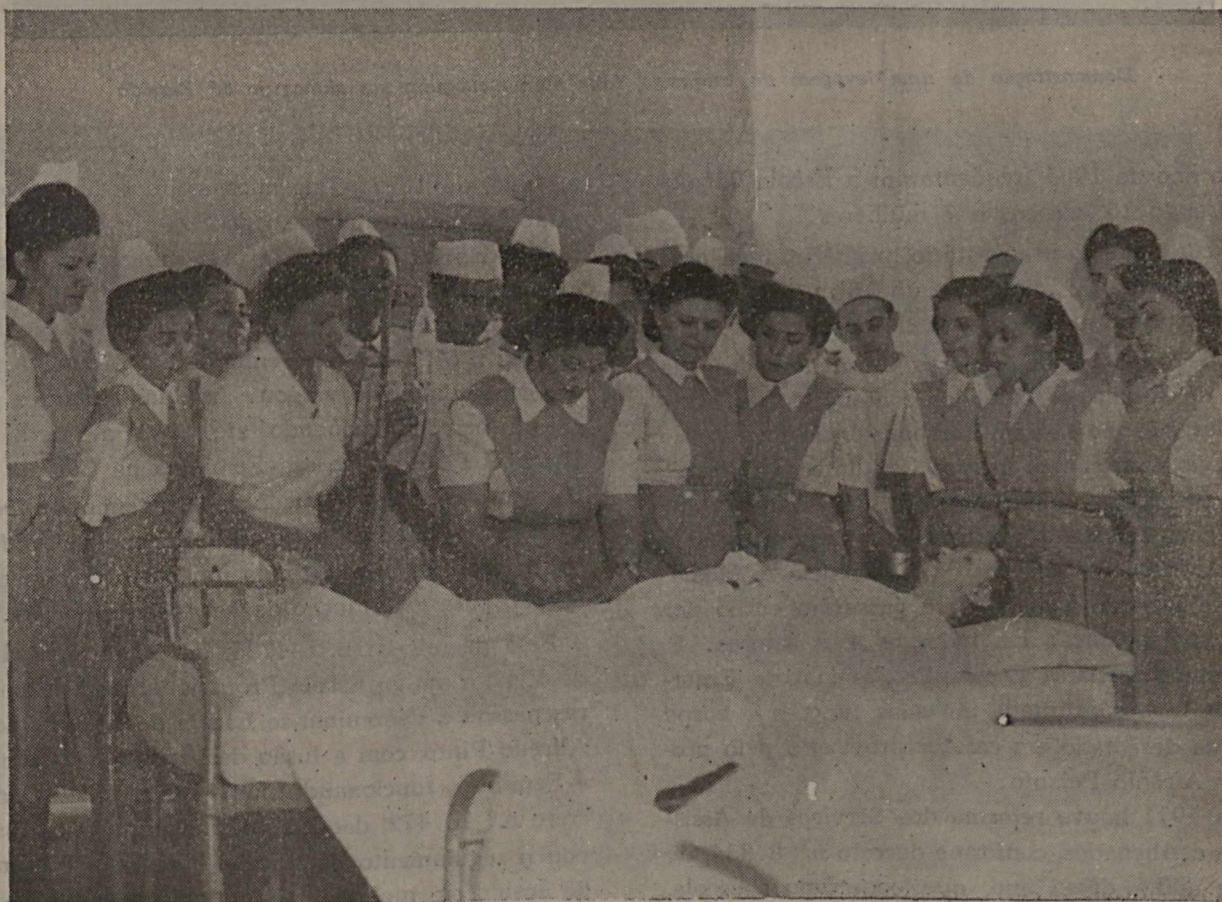
"Aí está já com que começar; certo à matrícula concorrerão boas vontades, que saberemos acolher e facilitar assim a tarefa a que nos impuzemos. Será mais um grande serviço ocorrido na fecunda administração de

V. Ex. e, pois, espero não seja só em número, no tempo, a primeira do país, a Escola Profissional de Enfermeiros do Hospício Nacional de Alienados".

A INSTALAÇÃO DEFINITIVA DA ESCOLA

Como o professor Afrânio Peixoto previra, acorreram à Escola vários candidatos aos seus cursos, que se instalaram solenemente no dia 16 de fevereiro de 1905, no salão nobre do Hospício de Alienados. A sessão foi presidida pelo ministro da Justiça, Dr. J.J. Seabra, que se achava ladeado pelos Drs. Afrânio Peixoto e Antônio Fernandes Figueira.

O Dr. J.J. Seabra, discursando, declarou então oficialmente inaugurada a Escola Profissional de Enfermeiros, "destinada a preparar enfermeiros e enfermeiras para os hospícios e hospitais civis e militares".



Alunos do 6.º Período assistindo à aplicação de uma injeção de soro fisiológico num manequim de técnico de enfermagem



Demonstração de uma lavagem de estômago, feita num manequim aos alunos do 6.º Período

No ano de 1905 freqüentaram a Escola 23 alunos, sendo 16 homens e 7 mulheres.

O curso anexo preparatório, primário, teve uma freqüência de 32 alunos, sendo 18 mulheres e 14 homens, aspirantes ao curso de enfermeiros.

Pode dizer-se que, a partir dessa nova fase da vida da Escola, os cuidados e atenções das autoridades que lhe deviam dar assistência imediata e prestígio tornaram-se menos hesitantes e falhos.

O professor Juliano Moreira, da Faculdade de Medicina da Bahia, veio dirigir naquele mesmo ano de 1905 os Serviços da Assistência a Alienados no Distrito Federal, que passaram então por nova reorganização em todos os seus setores. E, em consequência, a Escola Profissional de Enfermeiros teve confirmada em suas funções o corpo docente designado em caráter provisório pelo professor Afrânio Peixoto.

Em 1911 houve reforma dos Serviços de Assistência a Alienados, conforme decreto n.º 8.834, de 11 de julho desse ano, que conservou a escola, mantendo-lhe também o regulamento por que então se regia e que havia sido baixado pelo decreto

n.º 896, de 1892. Dez anos assim se manteve o estabelecimento até que, por portaria de 1 de setembro de 1921, expedida pelo ministro da Justiça Dr. Alfredo Pinto Vieira de Melo, foi-lhe dado um regimento novo, que estabeleceu três seções na escola: a Masculina, a Feminina e a Mixta. A Seção Masculina não vingou. As duas restantes pegaram bem, funcionando até 1943; a Mixta no Hospital Psiquiátrico e a Feminina na Colônia de Psicopatas Gustavo Riedel, no Engenho de Dentro, com o nome de Escola Profissional de Enfermeiras Alfredo Pinto, tendo um curso de especialização para a formação de *Visitadoras Sociais*.

Pelo decreto-lei n.º 4.725, de 22 de setembro de 1942, a antiga Escola Profissional de Enfermeiras passou a denominar-se Escola de Enfermagem Alfredo Pinto, com a fusão das duas seções Mixta e Feminina, funcionando numa única sede. O decreto n.º 10.472, daquele mesmo dia e ano, aprovou o regulamento da Escola, com seu programa de ensino em moldes mais aperfeiçoados, de acordo com as exigências técnicas da moderna enfermagem.

Depois de tantas reformas, decretos, fusão, supressões, etc. ficamos, afinal, na

ATUAL ESCOLA DE ENFERMAGEM ALFREDO PINTO

Vamos portanto descrever nesta reportagem o antigo centro de formação de enfermeiros, ouvindo em primeiro lugar sua diretora.

Como tôdas as dependências da Escola, o gabinete de trabalho da Sra. Maria de Castro Pamphiro é modestíssimo. Não vamos descrevê-lo, pois se o fizéssemos não traríamos a esta reportagem pormenor precioso...

Enquanto aguardávamos o momento oportuno para falar à diretora, observamos que, de vez em quando, entrava em seu gabinete uma aluna, deixando sobre a sua mesa um pequeno cartão.

Claro que não poderia ser cartão de visita...

Foi sobre êle que, afinal, começamos nossa conversa com a Sra. Maria Pamphiro:

— Por que essas moças deixam aqui na mesa êsse cartão?

— Ah, hoje é segunda-feira e êsse cartão contém informações prestadas pela própria aluna do que fez ela durante a semana na Escola. Se quiser pode lê-lo.

E, assim, num instante nos pusemos a corrente de todos os pormenores do cartão, que registra o número de horas gastas pela aluna ou aluno em aulas, conferências, estudos e trabalhos práticos.

Perguntamos se tal cartão é padronizado em tôdas as escolas como aquela.

— Não; foi criação minha. Na Escola Ana Neri, da qual como sabe fui aluna, há cartão parecido com êste, sem a minúcia do nosso.

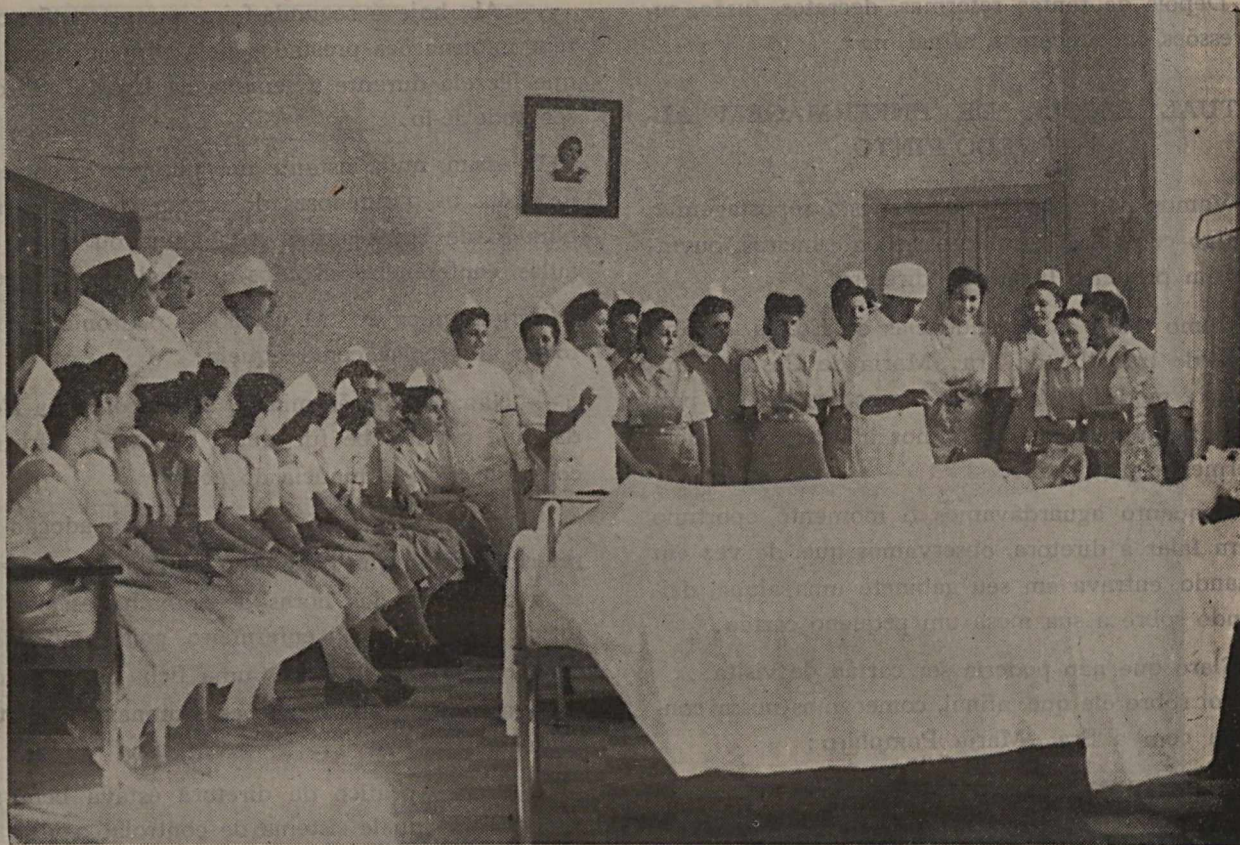
Achamos realmente muito prática a adoção do referido cartão que possibilita, rapidamente, fazer-se a contagem das horas de trabalho escolar da futura enfermeira ou enfermeiro, pois também ali estudam rapazes. Depois, uma ficha maior e definitiva recebe as informações semanais do cartão pequeno.

O espírito prático da diretora estava bem revelado com aquêle sistema de controlar a vida de

Um aluno da 4.ª Período aplicando ventosas para demonstração da técnica de enfermagem.



Revisão do técnico de enfermagem, quando se fazia um curativo abdominal



Um aluno do 4.º Período aplicando ventosas para demonstração da técnica de enfermagem

seus discípulos. Chegamos a dizer-lhe que muito aproveitaria de certo se fizesse estágio nos Estados Unidos, onde poderia apurar ainda mais seu espírito de iniciativa, e D. Maria Pamphiro assim nos respondeu :

— Já estive lá ano e meio, desfrutando as grandes vantagens de uma bolsa de estudos que me foi concedida pela Fundação Rockefeller. Essa instituição deu, aliás, outras bolsas às primeiras enfermeiras diplomadas pela Escola Ana Neri.

— Naturalmente, semelhante concessão só foi concedida a alunas distintas...

— Os nomes indicados para recebê-la o foram depois do conhecimento rigoroso dos relatórios referentes ao aproveitamento de cada aluna. Devo dizer-lhe, com certo orgulho, que a primeira turma da Escola Ana Neri, formada em 1925, foi a que conquistou maior número de bolsas. Além do estágio que fiz em Filadelfia, passei algum tempo em Toronto, no Canadá, para aperfeiçoar-me em serviços de saúde pública e enfermagem escolar.

— Havia mesmo muito que ver e observar quanto à enfermagem escolar ?

— Sem dúvida ! O trabalho de enfermagem escolar não é tão simples e superficial como talvez o senhor suponha. Sabe que é muito interessante para melhor aproveitamento da criança na escola, uma triagem perfeita, selecionando-se alunos infantis por grupos, conforme sua capacidade mental, visual, resistência física, educação, etc.

— Realmente é de grande vantagem essa triagem. E por que a senhora preferiu ir tão longe, lá a Toronto, para semelhante estágio ?

— Porque essa cidade canadense é considerada como um dos maiores centros de serviços da saúde pública, sendo de destacar o setor referente à criança.

Depois a Sra. Maria Pamphiro passou a tratar da escola que dirige, dizendo-nos :

— Esta escola, apesar de muito antiga, acha-se pela primeira vez dirigida por enfermeira diplomada. Ressentia-se a sua direção da falta de continuidade, pois era entregue, em rodízio, a professores devidamente designados para esse encargo. Por aqui passaram nomes de relêvo na psi-

quiatria. Quanto a alunos, noto que a Escola vem atraindo ultimamente mais interesse para seus cursos, sobretudo de jovens ligadas a famílias de médicos. Assim é que contamos aqui com algumas moças parentes de médicos ou com êles relacionadas e que vieram matricular-se por sua indicação.

— Há número limitado de matrículas nos cursos da Escola?

— Não sei se já lhe disse que a Escola de Enfermagem Alfredo Pinto tem alunos externos e internos e de ambos os sexos. O nosso regulamento determina o limite de 40 matrículas para alunos internos remunerados.

— Remunerados?

— Sim; tem êles direito, além de hospedagem, alimentação e vestuário, a um auxílio mensal de cem cruzeiros.

— Para pequenas despesas, naturalmente...

— Não é tanto assim. Além de despesas miúdas, como a compra de pertences próprios a um estudante, o calçado e por êles comprado, pois a Es-

cola ainda não tem verba para fornecê-lo. Temos atualmente 35 alunos internos e 33 externos. Há, entretanto, alunos internos que, afora êsse auxílio federal de cem cruzeiros, recebem dos governos dos Estados de que são provenientes, vencimentos próprios, conforme o contrato que com êles mantêm. Por outro lado, êsses alunos acham-se perfeitamente amparados quanto a vantagens futuras, porque, logo que terminem os nossos cursos, os Estados vão recebê-los como profissionais de seus serviços hospitalares e sanitários. Aqui estão no momento estudando alunos de Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Sul.

— É, de fato, uma grande vantagem essa.

— Sem dúvida. Êsse sistema de aceitação de alunos estaduais foi instituído há cerca de um ano, depois da propaganda feita nesse sentido pelo Departamento Nacional de Saúde Pública, quando o Dr. Barros Barreto era seu diretor. O nosso regime escolar, tanto para alunos internos como para externos, é de dez horas diárias, com os necessários intervalos para café, às 6½ horas da manhã, almoço, de 11½ às 12½, merenda às 15 ho-



Aula prática de massagem



Alunas reunidas no pátio, antes de uma aula

ras e jantar às 17½ horas. Nessas dez horas, pratica-se diariamente o currículo escolar, compreendendo aulas teóricas e práticas, estágios hospitalares e aulas práticas, dadas também nos hospitais.

— Mas, então, os alunos saem para estágios fora?

— Há um rodízio, a partir do terceiro mês depois da matrícula, abrangendo todos os alunos que são levados a estabelecimentos hospitalares em correspondência com as especialidades teóricas ministradas pelos nossos professores na Escola. Assim é que os nossos alunos fazem estágio no Instituto de Neuro-Sífilis, que é órgão do Serviço Nacional de Doenças Mentais; na Clínica Neurológica da Faculdade Nacional de Medicina; nas enfermarias do Departamento Nacional da Criança e no seu Serviço de Dietética. Quanto à aprendizagem da parte de cirurgia, os alunos freqüentam o Hospital São Francisco de Assis. Como nesta Escola há uma especialização de enfermagem em serviços psiquiátricos, fazem também os seus estágios nos

próprios hospitais do Serviço Nacional de Doenças Mentais. Devo dizer-lhe que o professor Aduato Botelho criou o Centro Nacional Psiquiátrico que compreende os diversos hospitais de psiquiatria a cargo do Ministério da Educação. Não preciso encarecer o valor da contribuição que recebemos desse centro, onde a parte mais delicada do ensino de enfermagem que nos cabe é atendida de forma muito satisfatória. Temos tal interesse em difundir no país ensinamentos de enfermagem em psiquiatria, que a Escola Alfredo Pinto faculta, nessa especialização, a matrícula de enfermeiros já diplomados por outras escolas. Nos Estados Unidos leva-se muito em conta o psíquico do doente, qualquer que ele seja. E aqui havemos de tomar mais em consideração essa face da assistência ao doente. E o nosso Centro Psiquiátrico há de, por sua vez, tornar-se dentro de pouco tempo para a enfermagem, belo centro de estudos, como, aliás, já o é para a medicina.

Aqui terminamos nossa entrevista com a diretora da Escola de Enfermagem Alfredo Pinto.

SALAS DE AULAS

A casa é velha, mas muito ampla. As salas de aulas não são mais e sua apresentação seria de certo melhor se contassem com material escolar mais moderno. Não falta ar, nem luz, que entram por várias janelas.

Mesmo ao lado do gabinete da diretora, no 1.º andar, há duas salas de aulas, uma do 1.º Período, na qual se ensinam anatomia e história natural, e outra destinada às aulas teóricas do 6.º Período.

No andar térreo funcionam, em duas salas diferentes, as aulas do 4.º Período e também o pavilhão de dietética. As aulas de demonstração prática de enfermagem são dadas numa sala especialmente instalada para esse fim. Nela vimos verdadeira enfermaria com todos os seus pertences, com os quais são atendidos, desde a entrada até ao tratamento definitivo, os doentes recebidos. Acontece, porém, que esses doentes são... dois simpáticos manequins louros e um bebê de olhos

azues. Gente, afinal, que só por hipótese fica ou está doente... São dóceis todos os três, e o bebê nunca fez manha. Não são eles como os doentes de verdade, que gemem, reclamam e algumas vezes protestam contra as minúcias da técnica de enfermagem. Eis os nomes desses adoráveis servidores da Escola: Alcina, Altina e Zezinho.

*

* *

Cada aluno aprende a lidar com uma coleção completa de bandejas contendo material para todos os tratamentos. Assim é que há na casa cerca de 26 bandejas diferentes. Cada bandeja traz pequeno cartão cor-de-rosa, no qual se acham os nomes de todos os instrumentos e peças nela contidos.

O aluno, ao fazer exame, prescinde do cartão, devendo mencionar ao examinador o nome e a utilidade de cada peça da bandeja. Mais ainda: deve saber compor uma bandeja para este ou aquele fim solicitado.



Os alunos da Escola são pesados mensalmente. Aqui está uma enfermeira pesando um grupo de alunos



Alunas a caminho do pavilhão de aulas

CURSO DE ENFERMAGEM

A seriação das disciplinas do Curso de Enfermagem está distribuída da seguinte forma :

Primeiro Período

- 1 — Física e química
- 2 — História Natural
- 3 — Anatomia
- 4 — Fisiologia.

Segundo Período

- 1 — Cirurgia
- 2 — Propedêutica e clínica médica
- 3 — Prática de laboratório
- 4 — Higiene.

Terceiro Período

- 1 — Cirurgia
- 2 — Propedêutica e clínica médica

- 3 — Farmacologia e terapêutica
- 4 — Dermatologia e sifilografia
- 5 — Radiologia e fisioterapia.

Quarto Período

- 1 — Nutrição e dietética
- 2 — Pediatria
- 3 — Obstetrícia, ginecologia e urologia
- 4 — Medicina de urgência
- 5 — Doenças transmissíveis.

Quinto Período

- 1 — Técnica de sala de operações
- 2 — Oftalmo-Oto-rino-laringologia
- 3 — Prática de saúde pública
- 4 — Medicina preventiva.

Sexto Período

- 1 — Psicologia e psiquiatria
- 2 — Serviços sociais

- 3 — Serviços de guerra
- 4 — Prática de saúde pública
- 5 — Ética de enfermagem.

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE PSIQUIATRIA

O Curso de Especialização em Serviços Psiquiátricos para enfermeiros diplomados tem a duração de seis meses e se acha dividido em dois períodos.

O primeiro período é constituído das seguintes matérias :

1. Psicologia normal e patológica
2. Neuriatria
3. Psiquiatria clínica
4. Higiene mental, legislação social e leis de assistência aos psicopatas.

O segundo período é assim formado :

1. Psiquiatria clínica

2. Neuro-psiquiatria infantil e pedagógica médica
3. Terapêutica psiquiátrica e praxiterapia
4. Técnica, organização e administração de enfermagem psiquiátrica.

CORPO DOCENTE DA ESCOLA DE ENFERMAGEM ALFREDO PINTO

O corpo docente da Escola é constituído de médicos psiquiatras e sanitaristas registrados no Departamento Nacional de Saúde.

O Curso de Enfermagem tem como professores os Drs. :

Afonso Homem de Carvalho
Alice Marques dos Santos
Amilcar Barca Pelon
Carlos Pimentel Cardoso
Denis Malta Ferraz
Fábio Leite Lobo



Alunas à hora do recreio



Uma aula prática de dietética

Fábio de Oliveira Camargo
 Francisco de Assis P. Fortuna
 Geraldo Junqueira Ribeiro
 Gustavo Augusto de Rezende
 Januário Jobim Bitencourt
 José Carneiro Airosa
 Juana Mancusi de Lopes
 Leontina Gomes
 Lintz Caire
 Luís Amadeu Robalinho de Oliveira Cavalcanti
 Luís Campos Melo
 Mário Moutinho dos Reis
 Murilo Vilela Bastos
 Olímpia Avelar Lopes
 Oscar Porfírio de Andrade Ramos
 Pedro de Sousa da C. e Sá
 Valter Silva
 Virgílio Gondim da Uzeda.

José Afonso Neto
 José Alves Garcia
 Manuel Leite de Novais Melo
 Osvaldo Camargo Abib.

O corpo técnico de enfermagem, que ministra os ensinamentos puramente técnicos do Curso Geral, é constituído de enfermeiros diplomados pela Escola Ana Neri e de enfermeiros da própria Escola de Enfermagem Alfredo Pinto. Tal conjunto de professores é o seguinte:

Adélia Pedroso Teobaldo
 Maria das Mercês Araújo
 Mercedes Ricardina dos Santos
 Maria da Penha Machado Pollmann
 Olímpia Avelar Lopes
 Regina Meinicke
 Debora Martins Saião

MUSEU

O Curso de Formação de Enfermeiros é ministrado pelos professores:

Antônio Xavier de Oliveira
 Elso Arruda
 Ivan da Costa Rodrigues

Vimos um armário contendo um museu em miniatura de peças empregadas na formação de todas as bandejas de trabalho de enfermagem.

Essas peças em miniatura são confeccionadas pelos próprios alunos, que assim revelam sua habili-

dade manual, sua iniciativa e espírito de improvisação, além de conhecimento técnico necessário à organização de qualquer conjunto de material necessário à enfermagem, seja para uma sala de operação, um serviço de pediatria ou dietética, seja para uma enfermaria comum.

ALUNOS FORMADOS

Já se formaram na Escola cerca de 800 enfermeiros, entre moças e rapazes, dos quais 80% se especializaram em enfermagem para doentes mentais. Antigamente esse curso de especialização tinha o nome de *Visitadoras Sociais*.

A VIDA DOS ALUNOS NA ESCOLA

Tomado o café da manhã, às 6 horas, saem os alunos aos bandos para os diversos hospitais onde fazem estágio. Uns vão para o Hospital São Francisco de Assis, onde realizam enfermagem médica, cirúrgica e de maternidade.

No Instituto Fernandes Figueira, junto à Escola Ana Neri, fazem prática de dietética infantil e pediatria. Nessa prática têm os alunos como mestres os monitores que os acompanham aos serviços práticos, instruindo-os junto aos doentes.

No Instituto de Neuro-Sífilis, que pertence ao Serviço Nacional de Doenças Mentais, há outro estágio, realizado, como os anteriores, em horários diferentes, havendo rodízio entre os alunos, que também fazem plantão à noite. Semelhante estágio se faz também na Clínica Neurológica da Faculdade Nacional de Medicina.

EXCURSÕES

Faz parte do regulamento da Escola a prática de excursões a estabelecimentos hospitalares e a outros que tenham atividades relacionadas com o estudo de enfermagem. Assim é que os alunos da Escola visitaram recentemente vários hospitais de casas de saúde, as Colônias Gustavo Riedel e Juliano Moreira, Centro de Saúde de Petrópolis, Hospital da Ordem 3.^a da Penitência, Hospital de Doenças Tropicais, Santa Casa da Misericórdia, Instituto Osvaldo Cruz, Museu Nacional, Jardim Botânico, Externato do Colégio Pedro II, etc. para

observação, nestes últimos, de material ligado ao ensino de história natural.

Em 1945 foram dadas 879 horas de aulas teóricas e 977 de práticas, sem contar as de canto e ginástica, que tiveram início nesse ano.

Os alunos devem fazer relatório do que viram e gostaram nas suas excursões. Há mesmo uma norma para esses relatórios, para que o estudante não se afaste do assunto que deve ser versado.

Há na Escola regular movimento social do qual participam alunos, suas famílias e, quando possível, os doentes, como nos dias de Natal e Ano Bom.

BIBLIOTECA

Com os recursos orçamentários existentes foi organizada uma biblioteca de acordo com as finalidades da Escola. Nela existem 260 volumes de obras variadas versando sobre assuntos de medicina, enfermagem, literatura em prosa e verso, didáticas e de arte.

Para incentivar o gosto pela leitura foi promovida uma hora de leitura semanal para os alunos, no fim de qual é servida uma guloseima.

A diretora toma parte nessa reunião e a enfermeira residente também.

SALA DE COSTURA

Atendendo a mais uma grande necessidade, foi instalada uma sala de costura com os recursos financeiros de que dispõe a Escola, tendo tido a cooperação no princípio de duas funcionárias que trouxeram suas máquinas de costura para o serviço.

Dêse modo o Internato e a Sala de Demonstrações de enfermagem foram abastecidas de roupa, cuja remessa inicial havia sido feita externamente.

ARQUIVO ESCOLAR

Entre as atividades da Escola destaca-se o trabalho de documentação relativo à vida escolar dos antigos alunos, desde a criação da Escola, o qual está sendo organizado em ordem alfabética.

DOCTRINA

Os Territórios e a futura Constituição

THEODORO ARTHOU

1. A proclamação da República brasileira encontrou o país dividido em províncias, administradas pelo Governo Imperial e em um município neutro, onde o dito Governo tinha sua sede. Com a adoção do regime federativo, as antigas províncias foram, sem exceção, transformadas em Estados autônomos (art. 2.º), de cuja união perpétua e indissolúvel passou a ser constituída a Nação Brasileira (art. 1.º). O antigo município neutro, parte integrante daquela união, passou a constituir o Distrito Federal, com autonomia reduzida, e que deveria transformar-se em Estado, quando a Capital da República se mudasse para o planalto, em lugar cuja demarcação foi determinada (art. 3.º).
Constituição de 1891, da existência de territórios.

2. Quando, pelo Tratado de Petrópolis (17 de novembro de 1903, ratificado pelo Decreto número 5.161, de 10-3-04), o Território do Acre foi incorporado ao Brasil, viu-se o Governo Federal em face do problema da administração do mesmo, para o que não encontrava fórmula adequada na previsão constitucional. O Estado do Amazonas pleiteou a incorporação daquela extensa área e respectivo território, a exemplo do que se fizera com os Territórios do Amapá e das Missões, incorporados, respectivamente, aos Estados do Pará e do Paraná e Santa Catharina. Prevaleceu, finalmente, o alvitre de ser o mesmo administrado diretamente pela União (Lei n.º 1.181, de 25-2-04).

3. A segunda Assembléia Constituinte da República já encontrou o fato consumado da existência do Território do Acre, administrado diretamente pela União. Cuidou, por isso, de estabelecer, na Constituição promulgada em 1934, as bases da organização do mesmo e de outros territórios que viessem a pertencer à União "por qualquer título legítimo" (art. 16), de prever a posterior transformação dos mesmos em Estados (art. 16, § 1.º), de dar à União competência privativa para legislar

sobre sua organização administrativa e judiciária (art. 5.º, XVI e XIX, letra c) e para decretar, neles, os impostos atribuídos aos Estados (art. 6.º letra f), dando-lhes, além desse, desde logo, representação política na Câmara dos Deputados (artigo 23, § 1.º) e assegurando expressamente a autonomia dos respectivos municípios (art. 16, § 2.º). Em suas Disposições Transitórias, dispõe, ainda, a Constituição de 1934, que a União indenizaria os Estados do Amazonas e Mato Grosso dos prejuízos que lhes tivessem advindo da incorporação do Acre ao território nacional (art. 5.º).

4. Ao tempo em que a Constituição de 1934 foi discutida e votada, os quarenta anos já decorridos de prática do regime federativo não deixavam dúvida quanto à incapacidade de alguns Estados para atenderem aos múltiplos problemas de seus respectivos territórios. Como remédio para esse mal, estabeleceu a dita Carta a sanção da intervenção federal para o Estado que suspendesse, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada (art. 12, VI). A em disso, exigiu a prévia autorização do Senado Federal para que qualquer Estado ou Município pudesse contrair empréstimo externo (art. 90 letra b).

5. A Constituição de 1937, ao descrever a composição do território federal fez referências aos territórios "diretamente administrados pela União", e declarou que o mesmo poderia ser "acrescido com novos territórios que a ele venham a incorporar-se por aquisição conforme as regras do direito internacional" (art. 4.º). Reproduziu, além disso, as normas da Constituição anterior, quanto à competência da União para arrecadar nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados (artigo 20, letra f) e para legislar sobre divisão judiciária dos Territórios (art. 15, XXII). Ao Conselho Federal (Senado), deu competência para legislar sobre os assuntos de "peculiar interesse" dos mesmos (art. 53). Como inovações de importância, porém,

prescreveu a dita Carta Constitucional a transformação em Territórios dos Estados que por três anos consecutivos não arrecadassem receita suficiente à manutenção dos respectivos serviços (artigo 8.º) e facultou à União a criação, no interesse da defesa nacional, de territórios federais, com partes desmembradas dos Estados (art. 6.º).

6. Previu, portanto, a Constituição de 37 três tipos de Territórios, ou, melhor, que a União viesse a possuir Territórios sujeitos à sua administração direta por três causas diferentes:

a) os formados pelas áreas incorporadas ao país conforme as regras de direito internacional (art. 4.º);

b) os provenientes da transformação dos Estados que revelassem incapacidade financeira (art. 8.º);

c) os criados com partes desmembradas dos Estados, no interesse da defesa nacional (art. 6.º).

A administração dos Territórios, qualquer que fôsse a origem dos mesmos, deveria ser regulada por lei federal (art. 31).

7. O único Território do primeiro tipo, isto é, proveniente de área incorporada ao país conforme as regras de direito internacional já depois de constituída a Federação Brasileira, é o Território do Acre, formado por terras adquiridas à Bolívia pelo Tratado de Petrópolis e sobre as quais reconhecemos que não tínhamos anteriormente jurisdição. Do segundo tipo acima referido nenhum Território chegou a ser formado, não tendo havido sequer oportunidade para tal uma vez que o regime instituído na Carta de 37 nunca chegou a funcionar na parte relativa à autonomia dos Estados, que estiveram sob permanente intervenção federal, sujeitos os respectivos governos a rígido controle da administração central (Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39). Valeu-se, entretanto, o Governo Federal da faculdade conferida pela Constituição ainda em vigor para criar, como Territórios de terceiro tipo, isto é, com partes desmembradas dos Estados, os de Fernando de Noronha (Decreto-lei n.º 4.102, de 9-2-42), do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú (Decreto-lei n.º 5.812, de 13-9-43).

8. O Congresso Constituinte ora reunido, portanto, encontra o fato consumado da existência de

sete Territórios Federais administrados diretamente pela União, isto é, de conformidade com as leis federais que foram promulgadas para tal fim (Lei de 30-12-36, para o Território do Acre; decretos-leis de 5-7-38, de 3-8-43, e 6.159, de 3-5-44, para o Território de Fernando de Noronha; Decretos-leis de ns. 5.839, de 21-9-43, 5.950, de 29-10-43, e 6.2626, de 24-6-44, para os Territórios do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e de Iguassú), terá por isso, que enfrentar o problema do destino a ser dado aos mesmos no presente ou no futuro.

9. Tudo indica que o Acre, há mais de quarenta anos administrado pela União, seja mantido em sua situação atual. A matéria não sofreu controvérsia de vulto quando se elaborou a Constituição de 34 e é pouco provável que o Amazonas, cuja precária situação financeira tornou indispensável, há pouco tempo, o auxílio direto dos cofres federais (Decreto-lei n.º 6.763, de 3-8-44), volte a fazer a reivindicação desprezada. E' certo que a composição geográfica desse Território, que compreende o curso alto de grandes rios, em zona cujo único meio de transporte é o fluvial, torna até hoje difícil a ação governamental sediada em um de seus extremos, e a muitos dias, meses, algumas vezes, de viagem, de outras localidades do Território. Não será, porém, com a anexação desse Território ao Amazonas que a obra administrativa se tornará mais fácil. Diversas sugestões, aliás, tem havido para a divisão do Acre em dois Territórios, compreendendo um deles as terras do vale do Purús e outro as do vale do Juruá, e incorporadas a ambos extensa zona do Estado do Amazonas. E' de se salientar, ainda, que o Território do Acre é único que já tem representação política na Câmara dos Deputados (Lei Constitucional n.º 9, de 28-2-45).

10. O Território de Fernando de Noronha é o único dos novos Territórios cuja criação resultou de um imperativo imediato da defesa nacional e, por isso, é o único cuja administração está subordinada ao Ministério da Guerra. Formado por arquipélago que pertencia ao Estado de Pernambuco, situado na projeção do Continente no caminho da África, passou a ser ponto estratégico da maior importância quando a linha aérea ligando os dois Continentes tornou-se vital para o prosseguimento das operações de guerra das Nações

Unidas e quando foram necessárias bases avançadas no Atlântico para pouco dos aviões de patrulha. A criação desse Território, aliás, foi precedida de grande obras efetuadas pelo Governo Federal com a Colônia Agrícola ali instalada. No curso da guerra, foi no mesmo sediada importante guarnição militar, e feitas novas obras para instalação dessa guarnição, e, ainda, de importante base norte-americana. Trata-se de um arquipélago sem população própria e onde não se explora qualquer atividade econômica. Por isso, sua posterior transformação em Estado é de todo impossível. Mas, subsistindo o interesse no mesmo, do ponto de vista da defesa nacional, e até da defesa do Continente, é provável que a situação atual permaneça sem alteração, sobretudo porque o referido arquipélago nenhum interesse imediato representa para o Estado de Pernambuco, de que foi desmembrado.

11. Muito diferente, porém, é o problema dos Territórios do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Embora a criação destes tenha sido justificada com o interesse da defesa nacional, a verdade é que nenhum interesse especial imediato apresentavam sob esse ponto de vista, a não ser o que resultava da necessidade de promover a efetiva integração das respectivas áreas na comunidade nacional, pelo seu efetivo aproveitamento e desenvolvimento. Vale dizer que se os Estados de que foram desmembrados dispusessem de recursos suficientes para darem àquelas áreas os meios de que careciam para o respectivo desenvolvimento, desnecessária teria sido a criação de tais Territórios, do ponto de vista da defesa nacional. Trata-se, na verdade, de grandes áreas, com fraquíssima densidade de população, mal providas de meios de comunicação, e em que, por tudo isso, e, ainda, pelos poucos recursos de que dispunham os Estados a que pertenciam, estavam fadadas a permanecer por muitos e muitos anos no mais completo abandono. Para demonstrá-lo, basta que se observe que o Estado do Pará, tendo perdido 10,5% de sua superfície, com a criação do Território do Amapá, perdeu, apenas, 2,2% de sua população; o do Amazonas, que perdeu 15,5% de sua superfície, em virtude da criação dos Territórios do Rio Branco e do Guaporé, perdeu, apenas 5% de sua população; os do Paraná e Santa Catharina, reduzidos de 25,7% e 15% das respectivas superfícies, com as áreas desmembradas para a formação do Território do Iguassú, só per-

deram 4,2% e 3,8% das respectivas populações; e só o Estado de Mato Grosso é que, tendo perdido 21,7% de sua superfície com a criação dos Territórios do Guaporé e de Ponta Porã, perdeu 23,7% de sua população, ou seja percentagem da população ligeiramente maior do que a da superfície perdida. O Território do Amapá tem 143.716 km² de superfície e 22.900 habitantes (0,16 por km²); e do Rio Branco 252.365 km² de superfície e 13.100 habitantes (0,05 por km²); o do Guaporé, 251.194 km² de superfície e 23.000 habitantes (0,09 por km²); o de Ponta Porã 101.239 km² de superfície e 98.300 habitantes (0,97 por km²) e o de Iguassú 65.854 km² de superfície e 104.700 habitantes (1,59 por km²).

12. A criação de tais Territórios, porém, no sistema da Carta de 37, sendo justificada pelo interesse da defesa nacional, tinha caráter transitório, devendo ser anexada aos Estados de que foram desmembradas as respectivas áreas quando não mais subsistisse aquele interesse (v. "Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores", v. 14, pág. 124 a 140).

13. Mas o Governo Federal não se comportou, em relação a esses Territórios como se os mesmos devessem ter duração transitória e ser, mais tarde, reanexados aos Estados a que anteriormente pertenceram. De início, incorporou ao patrimônio da União todos os bens pertencentes aos Estados e Municípios, que se achassem situados nos limites dos ditos Territórios (art. 2.º do Decreto número 5.812, de 13-9-43), e, a seguir, dispôs sobre a alienação de terras devolutas dos mesmos (Decreto-lei n.º 7.916, de 30-8-45). Além disso alterou-lhes a divisão judiciária e administrativa (art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.839, de 31-9-43, art. 3.º do Decreto-lei n.º 6.550, de 31-5-44, e Decreto-leis ns. 7.470, de 17-4-45, 7.578 de 23-5-45, e 9.055, de 12-3-46), e impôs a recomposição do quadro territorial dos Estados de que foram desmembrados (parágrafo único do art. 2.º do Decreto-lei número 6.550, de 31-5-44). Também o regime tributário dos novos Territórios sofreu alteração, com a modificação dos impostos cobrados, passando à competência da União os que anteriormente cabiam aos Estados (art. 13 do Decreto-lei n.º 5.839, de 21-9-43, e Decreto-leis de ns. 6.269, de 14-2-44, e 7.192, de 23-12-44). Instalou-se neles a Justiça dos Territórios, em substituição às justiças dos Es-

tados que nos mesmos funcionavam, formando o corpo de magistrados daquela um quadro comum a que também foram incorporados os juizes do Território do Acre (Decreto-lei n.º 6.887, de 21-9-44). Finalmente, a cada um dos novos Territórios foi dada organização administrativa autônoma (Decretos-leis de ns. 7.770, 7.772 e 7.773, de 23-7-45, 7.775, de 24-7-45), sendo criado para cada um deles um quadro próprio de funcionários (Decretos-leis de ns. 8.990, de 16-2-46, 9.005, de 20-2-46) a evemplo do que já se fizera para o Território do Acre (Decreto-lei n.º 7.307, de 8-2-45).

14. Todas as medidas acima apontadas, que importaram em modificações profundas nas áreas desmembradas para a formação dos novos Territórios, tornaram, evidentemente, difícil a reanexação de tais áreas aos Estados a que pertenceram. Pelo menos, não seria possível tal reanexação sem a distinção de toda uma custosa e bem aparelhada máquina administrativa, que certamente aqueles Estados não poderiam manter, e sem que grande desorganização sobreviesse nas ditas áreas até que se integrassem na órbita judiciária, administrativa, fiscal e política dos Estados.

15. No exame do problema, não pode, ainda, deixar de ser levado em conta o grande vulto das despesas que a União já fez para promover o desenvolvimento dos aludidos Territórios. Foi de cerca de Cr\$ 60.000,00 o que nêles se despendeu no ano de 1944 (incluídas as verbas destacadas já no fim do ano de 1943). Em 1945, subiram a Cr\$ 98.957.000,00 as verbas atribuídas a êsses Territórios no orçamento da União e no plano de obras e equipamentos (Cr\$ 19.667.000,00 para o do Amapá, Cr\$ 19.701.000,00 para o do Guaporé, Cr\$ 18.696.000,00 para o do Iguaçu, Cr\$ 19.981.000,00 para o de Ponta Porã, e Cr\$ 19.912.000,00 para o do Rio Branco). No corrente ano, essas verbas sobem a Cr\$ 102.005.000,00 (Cr\$ 19.867.000,00 para o de Amapá, Cr\$ 21.966.000,00 para o do Guaporé, Cr\$ 18.896.000,00 para o do Iguaçu, Cr\$ 20.176.000,00 para o de Ponta Porã e Cr\$ 21.100.000,00 para o do Rio Branco). Essas importâncias parecerão ainda mais consideráveis se confrontadas com os pequenos recursos dos Estados de que os ditos Territórios foram desmembrados. O Estado de Mato Grosso, de que saiu todo o Território de Ponta Porã e quasi todo (7/8) do Território do

Guaporé, tem uma receita, forçada para 1944, de Cr\$ 25.307.955, isto é, quantia muito inferior à que, no mesmo ano, a União gastou naqueles dois Territórios. O Estado do Amazonas, de que foi desmembrado todo o Território do Rio Branco e parte do de Guaporé (1/8), e que ainda ficou com a enorme superfície de 1.542.279 km², dispõe, apenas, de um orçamento de cruzeiro 41.100.000,00. O Estado do Pará, que ficou sem o Território do Amapá, e que, apesar disso, ainda é em tamanho o segundo Estado da Federação, tem um orçamento de Cr\$ 72.723.350,00 apenas. O de Santa Catharina, que perdeu parte (1/4) do Território do Iguaçu, tem, apenas Cr\$ 75.413.591, e o do Paraná, que perdeu a parte restante (3/4) do mesmo Território, dispõe anualmente, de Cr\$ 114.034.492. A soma dos orçamentos de todos êsses Estados atinge a soma de Cr\$ 328.579.398, enquanto a União dispende nos novos Territórios um terço dessa importância.

16. Na oportunidade da elaboração de uma nova Constituição, os princípios e normas da Constituição, os princípios e normas da Constituição anterior passam a ter valor meramente histórico, nada obrigando a Constituinte de hoje a manter a orientação e o destino que, para os Territórios, fixara a Carta outorgada ora em vigor. O projeto da Constituição elaborada pelo Sr. Sampaio Dória cogita da posterior transformação dos Territórios em Estados, por meio da lei federal (art. 16), sem fazer qualquer distinção entre o do Acre e os demais, o que deixa presumir tenha sido intenção de seu autor manter a existência dêstes últimos, sobretudo porque, no art. 90, item 12, assegurou aos Estados, apenas, "a posse dos Territórios em que atualmente se acham". O projeto elaborado pela comissão constituída pelo Instituto dos Advogados, embora sem conter qualquer disposição especial sobre o assunto, também partiu do pressuposto da sobrevivência dos novos Territórios, tanto assim que determinou que "cada Território elegerá 2 Deputados" (art. 44, § 1.º), e não previu a hipótese da reanexação dos mesmos aos Estados, mas, pelo contrário, previu expressamente, a da transformação dos Estados em Territórios Federais, mediante "o voto de seus órgãos legislativos, em duas legislaturas, e a aprovação do Poder Legislativo da União" (art. 15).

PARECERES

AUTARQUIAS — DIFERENCIAÇÃO DO SEU PATRIMÔNIO, DO PATRIMÔNIO PÚBLICO — DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO DO FUNCIONÁRIO

— *Sòmente em casos especiais e de direito estrito, é tolerável a ação coercitiva sôbre o vencimento ou remuneração, reduzindo aquilo que é considerado alimentar, indispensável à subsistência.*

— *Quando a lei determina que os descontos poderão ser feitos si o crédito fôr da Fazenda Nacional, si o crédito fôr da Fazenda Nacional, só se pode compreender aquêles créditos provenientes de dívidas contraídas com o Tesouro da União.*

— *Os créditos das autarquias não se confundem com os do Tesouro Nacional.*

— *Um dos característicos essenciais das autarquias é a diferenciação do seu patrimônio, do seu patrimônio, do patrimônio público propriamente dito, e a diferenciação de seus orçamentos, de sua renda e dos processos peculiares à administração pública propriamente dita.*

— *Interpretação do art. 118 do E. F.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA PARECER

1. O Senhor Ministro do Trabalho, em Aviso de 17 do mês findante, pede o parecer desta Consultoria sôbre o seguinte ofício do vice-diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil:

“Esta ferrovia forneceu, em 1943, o passe 5.041, de 1.^a classe, pessoal e intransferível, ao então guarda extra-numerário-mensalista, referência IX — José Lúcio Gomes.

Acontece que a partir do dia 8 de janeiro do referido ano, o empregado em questão não mais compareceu ao serviço e, em consequência, foi dispensado em 4 de março seguinte.

Embora tendo abandonado o emprego, não fez êle devolução do passe que lhe fôra concedido, como era de seu dever, preferindo continuar se utilizando do mesmo, ilegalmente.

Terminando o ano e não lhe sendo possível trocar o seu passe pelo novo passe para o exercício de 1944, o ex-empregado em questão alterou, criminosamente, a indicação de 1943, para 1944, continuando, assim, a servir-se do passe durante o ano de 1944.

No corrente ano, resolveu êle devolvê-lo, o que fez por intermédio da estação de Quintino Bocaiuva, ficando, assim, constada a utilização irregular desse passe, nos anos de 1943 e 1944, pelo que se tornou devedor, a esta ferrovia, da importância das passagens que deixou de pagar.

Tomando-se por base, para o cálculo da indenização devida a esta Estrada, a assinatura mensal, ao preço de Cr\$ 28,00 (vinte e oito cruzeiros), durante 24 meses, verifica-se que o ex-empregado desta via férrea, José Lúcio Gomes é devedor da importância de Cr\$ 672,00 (seiscientos e setenta e dois cruzeiros).

E como conste a esta Estrada que o mencionado ex-ferroviário trabalha, presentemente, na Seção de Indenização Profissional desse Ministério, venho solicitar vossas providências no sentido de que seja recolhida aos cofres desta via férrea a importância já acima indicada.

Aproveito o ensejo para renovar meus protestos de consideração e apreço. — Major Eurico de Souza Gomes Filho, Vice-Diretor”.

2. O aludido ofício foi objeto de reexame pelos diferentes órgãos do Ministério do Trabalho, cujo consultor jurídico entendeu não haver base legal para o desconto pleiteado pela Estrada.

E efetivamente também assim o entendo, porque o princípio firmado pela nova legislação é o da intangibilidade dos vencimentos, quer proibindo a penhora, salvo em casos muito excepcionais, quer os descontos compulsórios nos seus vencimentos (ver os Alvarás de 21 de outubro de 1763, § 13, de 17 de janeiro de 1766, de 26 de julho de 1773, de 16 de março de 1775, Ordenações, livro 6.^o título 55 — Alvará de 28 de julho de 1808 e arts. 529, do Reg. 737, de 1850, ver também Decretos 312, de 3 de março de 1938 e 945, de 9 de novembro de 1938, Decreto-lei n.^o 3.070, de 20 de fevereiro de 1942 — art. 49, Código de Processo Civil — art. 942, VII — Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, art. 118, ver ainda nosso Tratado de Direito Administrativo vol. III págs. 273 e 328 — Amílcar de Castro, Comentários ao Código do Processo Civil vol. X — págs. 201).

3. Sòmente em casos especiais e de direito estrito, é tolerável a ação coercitiva sôbre o vencimento ou remuneração, reduzindo aquilo que é considerado alimentar, indispensável à subsistência (ver d'Alessio — Ist. di Dir. Am. II, pág. 463, Waline — Manuel élémentaire de Droit Administratif, pág. 383 — R. Bonnard — Précis de Droit Administratif — pág. 409 — Petroziello in Primo Trattato di Diritto Amministrativo de OOrlando — vol. II, parte 3.^a — pág. CCIX — C. Duchêne — Le minimum de salaire — Ruiz y Gomez — Principios Generales de Derecho Administrativo pág. 321 — nosso Tratado citado — vol. III, pág. 267).

4. Resta apenas examinar a lei que abre exceção ao princípio geral, no caso, o estatuto dos funcionários públicos que enumera em seu artigo 118 os descontos autorizados.

Ora, entre estes se inclui o da

"quantias devidas à Fazenda Nacional", único que se incluiria na hipótese aqui prevista.

5. Acontece, porém, que a dívida é a uma entidade autárquica. A consignação, portanto, somente seria tolerável se o seu patrimônio e a sua renda se confundissem com o da Fazenda Nacional.

Será esta solução, entretanto, possível? E' o que precisa ser examinado.

Um dos característicos essenciais das autarquias é a diferenciação do seu patrimônio, do patrimônio público propriamente dito, é a diferenciação de seu orçamento, de sua renda e dos processos peculiares à administração pública propriamente dita.

Para isto a lei lhe atribui personalidade jurídica e uma capacidade própria, investindo os órgãos autárquicos de funções e qualidades específicas que permitem vida autônoma, mas com prerrogativas das entidades públicas.

Mas a sua vida administrativa e financeira não se confunde com a dos órgãos de administração direta e nem mesmo sofrem o controle comum a todas as repartições subordinadas ao regime normal da contabilidade pública e do orçamento geral.

6. Quando a lei determina, portanto, que os descontos poderão ser feitos quando o crédito for da Fazenda Nacional, só se pode compreender aqueles créditos provenientes de dívidas contraídas com o Tesouro da União, qualquer que seja a sua proveniência, desde que sejam líquidas e certas, naturalmente.

Ora, os créditos das autarquias não se confundem com os do Tesouro Nacional, quanto à sua natureza e, principalmente, quanto à sua origem, porque não decorrem de dívidas contraídas com o Tesouro, mas de obrigações assumidas com a pessoa jurídica cujo patrimônio e renda são autônomos, inconfundíveis no fundo, como na forma, com a Fazenda Nacional.

7. A referência da lei a "Fazenda Nacional" é, aliás, restritiva, compreende menos do que, por exemplo, "União Federal". Fazenda Nacional é uma reminiscência da velha teoria do fisco, individualidade quase que inconfundível com o Estado, abrangendo o setor patrimonial e pecuniário ou financeiro, da atividades estatal (ver Fleyner — Droit Administratif — pág. 27 e seguintes — Otto Mayer — Droit Administratif Allemand — I — pág. 49 — Michoud — La théorie de la personnalité morale — I — pág. 271 — Duguit — Traité de Droit Constitutionnel — I — pág. 623 — Mantellini — Lo stato e il codice civile — vol. I — pág. 235 — P. Willems — Droit Public romain — pág. 490).

8. Não se pode estender a compreensão dos créditos da Fazenda Nacional a uma dívida proveniente de uma atividade peculiar à administração da Estrada, do preço de passagens daquela ferrovia.

Não vejo, portanto, como atender-se a uma solicitação que, no meu entender, não encontra na lei qualquer amparo, constituiria, mesmo, uma interpretação incompatível com o sentido gramatical e lógico do seu texto.

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 1945. — *Themistocles Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

SALÁRIO FAMÍLIA — PROVA DE FILIAÇÃO

— A administração não deve admitir outro meio de prova de filiação que não seja a extraída do assento do registro civil das pessoas naturais.

— A filiação espúria também se pode provar para efeito de alimentos, mediante certidão do registro civil.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

1. O salário família é concedido ao servidor ou inativo que tiver dependente, vivendo total ou parcialmente às suas expensas. Consideram-se dependentes os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos, menores de 21 anos ou maiores, sendo inválidos.

A prova da filiação faz-se pelos meios admitidos em direito (arts. 8.º e 9.º do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43; art. 12, do Decreto n.º 022, de 23-11-43).

Não prescreve a lei regra nova para a produção da prova; reporta-se à legislação vigente. Segundo esta a prova da filiação se faz mediante certidão extraída do livro próprio do registro civil das pessoas naturais.

2. Os nascimentos devem inscrever-se em registro público (Cód. Civ., art. 12, n.º I), ou mais precisamente, no registro civil das pessoas naturais (Decreto 4.857, de 9-11-39, art. 39, n.º I, art. 63 e seguintes).

Inscrito o nascimento no registro civil, é mediante certidão do respectivo termo que a prova da filiação se faz, inclusive da filiação legítima (Cód. Civ., art. 347).

O assento do nascimento deverá conter, entre outros elementos de identificação, os nomes e prenomes dos pais (Decreto 4.857, art. 68, n.º 8).

"Sendo o filho ilegítimo, não será declarado o nome do pai, sem que este expressamente o autorize e compareça, por si ou por procurador especial para, reconhecendo-o, assinar ou, não sabendo ou não podendo, mandar assinar a seu rôgo o respectivo assento, com duas testemunhas" (art. 73 do Decreto citado).

"Serão omitidas, se daí resultar escândalo, quaisquer das declarações indicadas no art. 68 que fizerem conhecida a filiação (art. 74 do Decreto citado) *Deverá, entretanto, conter o registro o nome do pai ou da mãe, quando qualquer destes for o declarante*" (art. 74, parágrafo único).

3. O assento de que não constar a filiação ou outro qualquer informe necessário, poderá ser retificado, observados os trâmites previstos na legislação (Cód. Proc. Civ., arts. 595-599; Decreto 4.857, arts. 117-121).

Ao registro, pelos meios regulares, devem ser comunicados todos os atos judiciais ou extrajudiciais, que influam sobre a filiação e sua prova.

A condição de enteado ou de adotivo não oferece dificuldade quanto à respectiva prova.

4. A filiação espúria também se pode comprovar mediante certidão do registro civil.

Segundo o art. 39, § 1.º, n.º IV, serão averbados no registro:

“os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos”.

A interpretação restritiva de que os ilegítimos aqui referidos são apenas os naturais, com exclusão dos espúrios (adulterinos e incestuosos) — não parece aceitável. Além de distinguir onde a lei não distingue, a expressão *ilegítimos* em nosso direito sempre abrangeu quer os naturais, quer os espúrios, conforme já ensinava TEIXEIRA DE FREITAS, na Consolidação das Leis Civis, com base nas Ordenações.

“Art. 207. Os filhos ilegítimos ou são naturais ou espúrios.

“Art. 208. Filhos naturais são aqueles cujo pai e mãe ao tempo do coito não tinham entre si parentesco, ou outro impedimento para casarem.

“Art. 209. Quando havia o dito impedimento, os filhos são espúrios, e estes podem ser de danado coito, como os sacrifícios, adulterinos e incestuosos”. No mesmo sentido, LAFAYETTE, *Dir. de Família*, § 120;

CLÓVIS BEVILÁQUA, *Cód. Civil*, vol. 2, art. 455; SOARES DE FARIA, *Investigação da paternidade ilegítima*, 2.ª edição, pág. 25.

SERPA LOPES, comentando dispositivo idêntico do Decreto 18.542, de 24-12-1928, esclarece:

“O n.º IV do parágrafo único do art. 39, trata de averbação dos atos judiciais ou extrajudiciais do reconhecimento de filhos ilegítimos. Filhos ilegítimos são os nascidos fora do matrimônio. Podem ser simplesmente naturais, quando nascidos de pessoas entre as quais nenhum impedimento existia para contrair núpcias, ou espúrios, subdividindo-se em incestuosos, quando o impedimento é oriundo de laços de consanguinidade ou outro qualquer parentesco em grau proibido, e adulterinos, quando o impedimento é decorrente de se acharem ambas ou uma delas vinculada a um anterior casamento” (*Tratado dos Registros Públicos* vol. 1, pág. 120, n.º 51).

5. No caso de terminação da sociedade conjugal pelo desquite, permite a lei o reconhecimento do espúrio. Cabe, pois, ao interessado — pai ou filho — promovê-lo e, em consequência, pleitear a averbação ou retificação, conforme o caso (arts. 39, § 1.º, 110 e 117 do Decreto n.º 4.857).

6. Cabe ainda ao Poder Judiciário e não à administração resolver se, além dos espúrios, reconhecidos após o desquite, se deve também averbar no assento do nascimento a condição dos filhos contemplados no art. 405 do Código Civil, ou permitir que, sendo declarante o pai ou a mãe, conste do registro o respectivo nome, ainda que resulte escândalo, como prescreve o parágrafo único do art. 74 do Decreto n.º 4.857.

7. Os vocábulos e expressões empregados no art. 405, como — “filiação espúria” — e — “faz certa a paternidade” — demonstram que a intenção do legislador foi admitir uma prova de *filiação* e uma prova de *paternidade* ilegítimas, a despeito da proibição de reconhecimento contida no art. 358 do mesmo Código, com alcance restritivo, somente para efeito de alimentos.

Ora, no caso do salário família, o que se busca é justamente uma prova de *filiação* ou de *paternidade* com esse objetivo restrito.

8. Em caso de precisão, o interessado gozará do benefício da justiça gratuita (Cód. Proc. Civ., arts. 68-79) que abrangerá, em qualquer instância, tôdas as diligências necessárias à obtenção da certidão.

A demora na obtenção desse documento está na razão da complexidade do caso. Tão relevantes são as questões suscitadas em torno da filiação que este aspecto não deve preocupar a administração.

E' preferível sempre aguardar o pronunciamento do Poder Judiciário e trilhar o caminho por ele prescrito, como intérprete final da lei.

9. Havendo, como há, serventuários da Justiça competentes para fornecer aos interessados os meios de prova da filiação, a eles se devem dirigir todos quantos precisam de tais documentos para fazer valer os seus direitos.

Admitir a administração que tal prova se faça por outros meios que não os fornecidos pelos órgãos próprios, seria estabelecer um regime de confusão de funções, incompatível com a nossa organização legal.

Quando a lei diz que a prova se fará “pelos meios admitidos em direito” se deve entender que são aqueles que os órgãos competentes estão autorizados a fornecer.

E' perante tais órgãos que os interessados deverão comprovar, pelos meios regulares, a existência da filiação.

Feita esta, e retificado ou completado o assento de nascimento, errado ou omissivo, dê-se se extrairá a certidão bastante para instruir o pedido de pagamento do salário família.

Não tem, em suma, a administração competência legal para decidir sobre a existência de filiação e qual o meio de prová-la; cabe a outros órgãos esta tarefa, que é exercida sob inspeção do Poder Judiciário.

O que decidirem e lhe fôr provado por documento pelos mesmos fornecido, é que deverá aceitar como verade.

As questões sobre a *identidade* dos pais e dos filhos, os conflitos em torno da filiação legítima e espúria serão liquidados previamente no campo judiciário. A administração deles não deve participar, nem dar-lhes ensejo ou fomentá-los.

10. EM CONCLUSÃO: — a administração não deve admitir outro meio de prova de filiação que não seja a extraída do assento do registro civil das pessoas naturais.

E' o que me parece.

S.M.J.

Distrito Federal, 15 de maio de 1945. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO — READMISSÃO E REINTEGRAÇÃO

— *A garantia de estabilidade é prerrogativa dos funcionários civis efetivos, com mais de dez anos de exercício na forma do Decreto Estadual n.º 12.273, de 1941.*

— *Interpretação do art. 156, letra c, da Constituição de 1937.*

— *Idem, do art. 77 do E. F. do Estado de São Paulo.*

José de Oliveira Brito versus Fazenda do Estado.

N.º 22.330 — Relator: Sr. Desembargador —
A de Oliveira Lima.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 22.330, da comarca de São Paulo, em que são partes, apelante, José de Oliveira Brito e apelada, a Fazenda do Estado: Acordam, em Quarta Câmara Civil do Tribunal de Apelação do Estado, adotado o relatório de fls., como parte integrante dêste, por unanimidade de votos, negar provimento à apelação e confirmar a sentença de fls.

A garantia de estabilidade no cargo, que a Constituição outorgada a 10 de novembro de 1937, o decreto-lei federal n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941 (art. 25) e o decreto estadual n.º 12.273, de 28 de outubro de 1941 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo), art. 188, conferem ao funcionário público, não nomeado por concurso, com mais de 10 anos de serviço, já consagrada, antes, pela Constituição Federal de 16 de julho de 1934 (art. 169) e pela Constituição do Estado de São Paulo de 9 de julho de 1935 (art. 86), é garantia atribuída aos funcionários civis e não, aos militares.

O autor foi guarda civil. A Guarda Civil de São Paulo, corporação criada pelo decreto n.º 2.141, de 22 de outubro de 1926, auxiliar da Força Pública, não tem caráter militar. Não deve, pois, o autor ser considerado um militar, mas, sim um funcionário civil. Não obstante, não lhe é dado invocar a garantia de estabilidade no cargo de guarda civil, que exerceu o do qual foi demitido: a garantia de estabilidade só a gozam os funcionários civis efetivos, não nomeados por concurso, com mais de 10 anos de exercício. Adquirida a estabilidade, o funcionário só poderá ser demitido em virtude de sentença judiciária, ou mediante processo administrativo, em que seja assegurada a defesa.

O decreto n.º 6.885-B de 29 de dezembro de 1934, que reorganizou a Guarda Civil de São Paulo, em seu art. 24, dispõe que os guardas civis serão alistados por três

anos, na forma da lei e regulamentos em vigor, podendo ser renovados seus alistamentos, a juízo do diretor da Guarda Civil. O autor, como guarda civil, alistado por três anos, findo esse prazo, tinha seu alistamento renovado a juízo do diretor da Guarda. Não era, pois, funcionário efetivo da Guarda Civil, mas, simplesmente contratado por tempo determinado.

Assim, embora funcionário civil, não pode o autor invocar a garantia de estabilidade, assegurada por lei aos funcionários civis efetivos, com mais de 10 anos de exercício.

Mas, ainda que assim não fôsse, o autor, quando foi exonerado, em 19 de maio de 1942, ainda não tinha mais de 10 anos no exercício do cargo, não tinha portanto a garantia de estabilidade, como, com acerto, decidiu a sentença apelada, pois seu tempo de exercício deve ser contado a partir de sua readmissão.

O autor, consta dos documentos de fls., serviu na Guarda Civil nos períodos de 11 de janeiro de 1930 a 25 de março de 1931, de 15 de fevereiro a 25 de junho de 1932 e de 6 de março de 1933 a 19 de maio de 1942. Em 25 de junho de 1932 foi exonerado e em 6 de março de 1933 foi readmitido (fls.) O tempo de exercício do autor, como guarda, se conta desde o dia de sua readmissão, em 6 de março de 1933; foi exonerado em 19 de maio de 1942, quando, portanto, ainda não tinha mais de 10 anos de exercício.

Sustentou o autor que não foi, em 6 de março de 1933, readmitido no cargo, pois não fôra, anteriormente, exonerado ou demitido, mas, simplesmente afastado; sustentou ainda que se tivesse sido readmitido, isso não autorizava se lhe recusasse o direito de estabilidade no cargo de guarda civil, porque o art. 156, letra "c" da Constituição de 10 de novembro de 1937, prescreve pura e simplesmente que, depois de 10 anos de exercício, o funcionário adquire estabilidade e não faz referência alguma à continuidade do exercício no cargo, para a contagem do prazo de 10 anos; por 10 anos de exercício, acrescenta o autor apelante, entende-se o número de anos, contínuos ou não, que totaliza aquele período de tempo, embora a atividade do funcionário tenha se exercido em um só ou em diversos períodos.

Conclui o apelante que, em tais condições, o que está disposto no art. 77 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo colide com o art. 156, letra "c" da Constituição de 1937 e com o art. 25 do decreto-lei federal n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, o qual traçou normas para a elaboração dos Estatutos dos Funcionários Públicos dos Estados.

Não tem razão o autor apelante. Não há colisão alguma entre os citados dispositivos legais. Segundo o artigo 77 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, a readmissão é o ato pelo qual o funcionário, demitido ou exonerado, reingressa no serviço público, sem direito a ressarcimento de prejuízo, assegurada, apenas, a contagem de tempo de serviço em cargos anteriores, para efeito de aposentadoria. O art. 23, § 2.º do citado Decreto n.º 3.070, também prescreve que a read-

missão não dará direito ao ressarcimento de quaisquer prejuízos decorrentes do afastamento. Também não há colisão do art. 77 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo com que está disposto pelo artigo 156, letra "c" da Constituição de 1937, pois esse preceito não determina que o tempo do exercício do cargo público, anterior à readmissão do funcionário, deva ser computado no cálculo do período de 10 anos de exercício no cargo. A readmissão, segundo Themistocles Cavalcanti, citado pela sentença, cria uma situação jurídica nova para o funcionário. Readmissão não é reintegração, pois aquela importa uma novação na relação jurídica entre o funcionário e o Estado.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 10 de abril de 1945 — *Theodomiro Dias*, presidente — *A. de Oliveira Lima*, relator — *Pinto de Amaral*.

SENTENÇA

Vistos, etc.

José de Oliveira Brito, ex-guarda civil, propôs contra a Fazenda do Estado a presente ação, para o fim de ser reintegração no cargo do qual foi exonerado em 19 de maio de 1942, pagando-lhe ainda a Fazenda todas as vantagens decorrentes do cargo. Diz o autor que serviu como guarda civil, durante mais de dez anos, nos períodos de 11 de janeiro de 1930 a 25 de março de 1931 — de 15 de fevereiro a 25 de junho de 1932 e finalmente de 6 de março de 1933 a 19 de maio de 1942; que contando, assim, mais de dez anos de serviço, foi concedida sua demissão, por não mais convir ao serviço, e sem que a mesma fôsse precedida de qualquer processo administrativo, conforme prescreve o Decreto Federal n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941.

Contestando, disse a Fazenda do Estado não assistir razão ao auto, de vez que tendo sido readmitido em 6 de março de 1933 e exonerado a 19 de maio de 1942, não contava ainda dez anos de serviço, pois, em conformidade com o art. 77 do Estatuto dos Funcionários, a contagem de tempo anterior à readmissão é assegurada apenas para o efeito de aposentadoria; que a demais o autor foi dispensado por conveniência de serviço, dadas inúmeras faltas cometidas no exercício do cargo.

Realizada a audiência de instrução, passamos a decidir:

Conforme o assentamento constante de fls., verificamos contar o autor mais de dez anos de serviço, prestado na Guarda Civil. Segundo preceito constitucional o funcionário com mais de dez anos de exercício, não pode ser demitido sem que esse ato seja precedido de um inquérito administrativo. Tais garantias constam dos arts. 188 e 246 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado. Segundo dispôs o art. 77 desse Estatuto, o funcionário readmitido só tem direito a contagem de tempo de serviço em cargos anteriores, somente para o efeito de aposentadoria.

De fato tem razão a Fazenda. A readmissão, segundo Themistocles Cavalcanti, "Tratado de Direito Administrativo", 3/411, cria uma situação jurídica nova para o funcionário; ele reingressa no serviço, não importando a rea-

demissão em continuação do exercício, mas em nova nomeação. A readmissão é uma faculdade conferida ao Governo, e, por isso, este, em relação à contagem de tempo em serviço anterior, apenas a acolhe para o efeito de aposentadoria. A readmissão não se confunde com a reintegração, pois aquela importa em uma novação na relação jurídica entre o funcionário e o Estado.

Tendo em consideração esses princípios de direito administrativo, verificamos que o tempo de serviço do autor, para o efeito da garantia de permanência no cargo, só teve início pelo ato de sua última readmissão em 6 de março de 1933, e sendo exonerado a 19 de maio de 1942, não contava ainda os dez anos de efetivo exercício no cargo, para gozar da garantia estatuída pelo art. 188 do Decreto Estadual n.º 12.273 de 28 de outubro de 1941 (Estatuto dos Funcionários Públicos), que é a reprodução do art. 25 do Decreto-lei Federal n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941.

Pelos fundamentos expostos, julgamos improcedente a presente ação, e condenamos o autor nas custas, pela forma legal.

Publique-se em audiência para hoje designada.

São Paulo, 24 de fevereiro de 1944. — *Clóvis de Moraes Barros*.

* * *

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DEVERES — AÇÃO DISCIPLINAR — PROIBIÇÕES — PROFESSOR — ADVOGADO

— O professor da Faculdade de Direito não se inclui entre os funcionários administrativos para que lhe seja defeso advogar nos feitos em que fôr parte a Fazenda Pública.

— Interpretação do art. 226, n.º IX, do F.F.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 2.832 (Ceará)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 8.832, do Ceará, em que são recorrentes o Estado do Ceará e recorrido Manuel Leopoldo Cavalcanti, acorda o Supremo Tribunal Federal, pela 1.ª Turma, em conhecer do recurso e lhe negar provimento, nos termos das notas juntas, pagas pelo recorrente as custas. — *Laudo de Camargo*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Laudo de Camargo* — Manuel Leopoldo Cavalcanti tendo ajuizado em Fortaleza uma ação contra o Estado do Ceará, viu julgado pelo Tribunal de Apelação que o seu advogado não podia funcionar, por ser professor da Faculdade de Direito.

E como houvesse daquela mesma Corporação Judiciária decisão em sentido contrário, ou seja pelo não impedimento, fêz o interessado uso da Revista.

Foi esta então julgada procedente para, cassado o acórdão, substituir o anterior julgado (fls. 58).

Não se conformando, interpôs o Estado do Ceará, pelo Procurador judicial, o presente Recurso Extraordinário, com fundamento nas letras *a* e *d* do preceito constitucional.

E ouvido assim se pronunciou o Sr. Dr. Procurador Geral:

"O Tribunal de Apelação do Ceará, julgado a fls. 58, que o Recorrido, professor da Faculdade de Direito em Fortaleza, não está impedido de advogar contra os interesses do Estado; não violou os diplomas legais referidos pelo Recorrente a fls. 58, mas limitou-se a interpretar seus respectivos dispositivos, emprestando à função do magistério superior o conceito que entendeu ser ajustável na órbita administrativa.

E' o que nos parece.

Rio de Janeiro, 7 de junho de 1945. — *Eduardo Bahouth*, Procurador da República, adjunto. — De acôrdo. D.F., 11-6-45 — *Plínio de F. Travassos*, Procurador da República — Visto. Rio, 11-6-45 — *Hahnemann Guimarães*."

Com este relatório, passo os autos à revisão.

Rio, 19-6-45.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (relator) — Conheço do recurso, pela letra *d*, dada a divergência de julgados, na interpretação do mesmo dispositivo de lei.

Mas, conhecendo, nego-lhe provimento, pois, conforme julgamentos vários que temos proferido, o professor da Faculdade de Direito não se inclui entre os funcionários administrativos, para que lhe seja defeso o exercício da advocacia nos feitos em que fôr parte a Fazenda Pública.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Não houve violação ao Regulamento da Ordem dos Advogados (art. 11, números V e VI) e ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (art. 226, n.º IX).

O ilustre Tribunal local deu àqueles textos legais interpretação acorde com o aresto deste Pretório Excelso, proferido na Apelação Cível n.º 7.580, de Goiás, e inserto na *Revista de Direito*, vol. 145, pág. 499, segundo o qual não constitui impedimento para pleitear contra a Fazenda, como advogado, ser este professor da Faculdade de Direito, pois não é ele estritamente o funcionário administrativo a que aludem os citados diplomas, conforme já decidiu o Conselho Federal da Ordem dos Advogados.

Não ocorreu, também, divergência de julgados, por isso que o acórdão de referência, constante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vol. 5, pág. 221, versa modalidade diferente da que ora está em apêreço.

Isto posto, preliminarmente, deixo de conhecer do presente recurso, a que, de *meritis*, negaria provimento.

DECISÃO

Conheceram do recurso, contra o voto do Sr. Ministro Revisor, e lhe negaram provimento, unanimemente.

* * *

BENS PÚBLICOS — MARGEM DOS RIOS NAVIGÁVEIS — SERVIDÃO PÚBLICA — CAMINHOS PÚBLICOS

— A servidão é ônus imposto a um prédio em utilidade de outro prédio, ao passo que o caminho público é serventia instituída a favor e para utilidade de pessoas.

Apelação Cível (3.ª Câmara)

N.º 3.114 — São Jerônimo

O Cel. Manoel Osório Velho e sua mulher, D. Maria José Dutra Velho, apelantes;

Ricardo Freitag e sua mulher D. Otília Eicehnberg Freitag, apelados.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de apelação cível, de São Jerônimo, entre partes — apelantes, o Coronel Manuel Osório Velho e sua mulher, e apelados, Ricardo Freitag e sua mulher.

Acordam, em 3.ª Câmara Cível, por maioria de votos, e adotado o relatório de fls., como parte integrante dêste, negar provimento à apelação para confirmar a sentença apelada, por seus fundamentos, e que fêz exata aplicação do direito à espécie.

Efetivamente,

I — O pôrto do Francisquinho não é um bem público. Não existe nenhum ato do poder público declarando-o tal. Ao contrário, o que se verifica do doc. de fls. 55 e 58, quando interessado na utilização do referido pôrto, e da estrada que lhe dá acesso pediram ao titular da Secretaria das Obras Públicas que determinasse a franquia de ambos ao público, recusou-se essa autoridade e deferir o pedido, por ser o assunto da competência do poder judiciário, após a audiência do D.P.M. e da Prefeitura Municipal de São Jerônimo. O aludido pôrto acha-se localizado em terras de propriedade dos apelados e fica à margem do rio Jacuí, onde os últimos construíram um armazem que utilizam e, até certa época, permitiam que terceiros, entre os quais os apelantes, utilizassem para o embarque de produtos de suas fazendas, e receberam, entre outras coisas necessárias, materiais de construção.

II — Mas, ainda mesmo que o referido pôrto tivesse o caráter de um bem público, tal caráter não se estenderia, forçosamente, à estrada que corta o imóvel dos ape-

lados, por isso que, segundo decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, “nas margens dos rios navegáveis e dos que se fazem navegáveis, são reservados para servidão pública, os terrenos que, banhados pelas margens dos ditos rios e fora do alcance das marés, vão até à distância de 15,4 m para dentro da terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias”.

III — E nem tão pouco importaria em criar uma servidão pública de passagem sobre o referido imóvel, porque, “tratando-se de caminho público, não se lhe pode emprestar, segundo a noção expressa no art. 695 do Código Civil, o caráter de servidão. Esta é um ônus impôsto a um prédio em utilidade de outro prédio, ao passo que o caminho público é serventia instituída a favor e para utilidade de pessoas (LAFAYETE, *Dto. das Coisas*, §§ 114 e 130, nota 1).” (Acórdão deste Tribunal, in *Decisões* de 1935, pág. 892).

Se servidão de passagem existisse sobre o imóvel dos apelados, tratar-se-ia de uma servidão particular, porque, na lição de LACERDA DE ALMEIDA, citando PEREIRA DE SOUSA, caminhos públicos são os que conduzem de uma cidade ou de uma vila a outra ou de uma estrada pública a outra estrada; ao passo que caminhos particulres são os que comunicam uns prédios com outros.

“Nesta particularidade de conduzir de uma cidade ou vila a outra ou de uma a outra estrada, está bem caracterizada a diferença acima apontada entre servidões particulares e serventias públicas em matéria de caminhos: as públicas são pessoais, atendem às pessoas; são estabelecidas em proveito do público. As particulares atendem aos prédios, são estabelecidas em proveito destes (Dto. das Coisas, vol. 2.º, pág. 103); (Rev. de Direito, 49/464).”

Como toda servidão importa em uma exceção uma derrogação à regra de que a propriedade se presume plena, para o seu reconhecimento se exige um título que a legitime, provindo ou do dono do prédio serviente ou do seu antecessor.

Nada disso conseguiram provar os apelantes. Nem dos títulos de sua propriedade nem dos dos seus antecessores existe a menor referência à semelhante servidão.

IV — Mas invocam eles o usucapião, em virtude de posse imemorial, com fundamento no art. 698 do Código Civil. Ora, os autores apelantes não têm título algum. Logo, só poderiam invocar o usucapião extraordinário.

Em hipótese alguma os autores poderiam pleitear uma posse pelo lapso de 30 anos; por isso que residem no local desde o ano de 1920 e não provaram que possam crescer à sua posse a dos seus antecessores. E, se posse houvessem exercido, seria de mera tolerância, precária, incapaz de gerar qualquer direito sobre imóvel de terceiro.

Nesse especial, a prova testemunhal convence de que a utilização do porto do Francisquinho e a passagem pelas terras dos apelados, em direção àquela, se faziam mediante licença dos últimos, por mera tolerância, até que, não mais lhes convindo permiti-la, pelos prejuízos que lhe causava dita passagem, espantando o gado aí aposentado, resolveram fechar a porteira que dava ingresso ao seu campo, não sem antes obterem licença do chefe do executivo mu-

nicipal, que a concedeu após a resposta à consulta feita à Capitania dos Portos do Rio Grande do Sul, de que o porto do Francisquinho não era um porto público, pois não constava do registro daquela repartição federal.

V — Invocam os apelantes, ainda, o Decretot estadual n.º 2.087, de 19 de maio de 1914, pelo qual o Estado, exorbitando de sua competência, legislou sobre matéria de servidão, mas que se deve entender, com Joaquim Luiz Osório, que o fez, visando apenas regular o uso das servidões que vêm de tempos imemoriais e estão consolidadas por lei ou pelo direito consuetudinário” (Direito Rural, pág. 119). Tal Decreto não tem aplicação ao caso em apreço.

VI — Não menos felizes foram os apelantes invocando o Decreto n.º 720, de 5 de setembro de 1890, que se refere, exclusivamente, aos imóveis, mesmo não encravados, que não têm qualquer saída para a estação de estrada de ferro ou porto.

VII — Finalmente, pretendem os apelantes se lhes reconheçam direito de passagem pelos campos dos réus, em demanda do porto do Francisquinho, com assento no art. 559 do Código Civil, por se achar o seu prédio “encravado” no dos réus, sem saída para o porto referido. A questão, agora, consiste em saber o que se deve entender por terreno encravado.

Para Jouselin, para que seja um prédio considerado encravado, é preciso que a ausência de passagem seja completa e absoluta (Traité des Servitudes, pág. 550, número 6). Não é diverso o conceito estabelecido por Demolombe, para quem a simples comodidade, a utilidade maior ou menor da passagem, não seria bastante para autorizar uma reclamação com o fim de obter uma passagem forçada. Qualquer que seja o interesse dos autores em obterem essa passagem acima desse interesse está o princípio constitucional da inviolabilidade da propriedade privada, com as limitações estabelecidas pelo legislador (Rev. de Direito, vol. 49, 464 e seguintes).

Aplicados esses princípios ao caso dos autos, verifica-se não se poder considerar “encravado” o imóvel dos autores para obrigar os réus a lhes concederem passagem pelos seus campos, em demanda do porto do Francisquinho, pois tem franca saída para a via pública, pois que “a estrada que vai para a Mina do Leão corta os seus campos e comunica a sua fazenda com o interior do Município e com a sede do mesmo” (Resposta do perito ao 1.º quesito dos réus, a fls. 102), e gosa de acesso aos portos denominados do Armazem e dos Primeiros Campos (Resp. ao 2.º quesito dos réus, fls. 102).

E’ certo que o porto do Francisquinho dista apenas 13 quilômetros da sede da fazenda dos autores, ao passo que os outros dois acima referidos ficam, respectivamente, a 25 e a 20 quilômetros daquela, e o de São Jerônimo fica a 66 quilômetros. “Entretanto, sendo a fazenda do Auxílio (dos autores) mais pastoril do que agrícola, quasi que só os seus produtos agrícolas é que são sobrecarregados com um frete maior, na falta do porto do Francisquinho, pois que as suas tropas saem facilmente pelas estradas do interior” (Rep. ao 11.º quesito dos autores, fls. 102).

A questão se reduz, assim, a uma maior comodidade para os autores em obterem a passagem pelos campos dos réus, o que, como ficou sustentado, não autoriza a invocação do art. 559 do Código Civil.

Custas, pelos apelantes.

Pôrto Alegre, 20 de dezembro de 1945.

Hugo Candal, presidente e relator para o acórdão. Décio Pelegrini, vencido. Dava provimento à apelação, para julgar a ação procedente, no sentido de instituir, em favor dos apelantes, servidão de trânsito pela fazenda dos apelados, na direção do pôrto do Francisquinho, nor io Jacuí, feita cabal indenização, na forma do disposto nos artigos 559 e 560 do Código Civil.

Os litigantes são vizinhos, proprietários de fazendas limítrofes, desmembradas da antiga fazenda do Leão. Uma estrada, de existência secular, correndo pelo divisor das águas, conduzida da fazenda do Leão ao pôrto mencionado. Dividido aquêle latifúndio, surgiram da divisão, entre outras, as fazendas do Auxílio, de propriedade dos autores, ora apelantes, e do Coqueiro, pertencentes aos réus. O pôrto do Francisquinho, com parte de sua estrada de acesso, numa extensão de 13 quilômetros, ficou situado na última, ao norte da primeira. Cercadas as propriedades, foi feita uma porteira na divisa das duas. O pôrto do Francisquinho continuou a ser utilizado pelos proprietários das redondezas, com permissão dos antigos donos da fazenda do Coqueiro. Adquirida a propriedade desta pelos réus, aos poucos, foram êles restringindo a passagem pelos seus campos e, afinal, a proibiram os apelantes.

Não procede, evidentemente, a alegação dos autores, de lhes assistir o direito à passagem pleiteada, por se tratar de uma estrada pública, que os réus não poderiam interditar. Tanto não tinha êsse caráter, que seu fechamento foi precedido da autorização da Prefeitura de São Jerônimo.

Desprezava, também, a arguição do usucapião do direito de passagem, feita pelos apelantes, invocando o artigo 698 do Código Civil. Não se estendendo, às servidões descontinuas a proteção possessória, ressalvada a hipótese de existência de título proveniente do possuidor do prédio serviente ou daqueles de quem êste o houve (Cód. cit., ar-

tigo 509), não é admissível reconhecimento de usucapião, com base na posse ininterrupta, por determinado período de tempo. Aliás, os atos de tolerância dos antigos e dos atuais proprietários da fazenda do Coqueiro, permitindo passagem pelos seus campos, não induzem posse, necessária ao reconhecimento do alegado usucapião.

Mas a fazenda do Auxílio, atendendo a uma de suas explorações econômicas, deveria ser considerada encravada, relativamente à do Coqueiro e para atingir o pôrto do Francisquinho, como o escoamento natural de seus produtos agrícolas. Não é possível desconhecer qe dita fazenda, pela estrada geral de rodagem tem acesso à cidade de São Jerônimo e ao seu pôrto. Obrigá-la, porém, a servi-se dessa via de comunicação, para exportar seus produtos agrícolas, é sacrificar a destinação de parte de suas terras à risicultura. Com efeito, como será possível plantar arroz ali, ou continuar plantando, se um saco dêsse produto, que pagava 40 ctv. para ser transportado ao pôrto do Francisquinho, paga de 6 a 8 cruzeiros até São Jerônimo, distante 66 quilômetros? No conceito relativo de encravamento, como diz C. Santos (Código Civil Interpretado, vol. VIII, págs. 26 e seguintes), deve-se levar em conta, principalmente, a circunstância de bastar a estrada às necessidades do prédio. E não se compreende possa bastar, às necessidades do prédio dos autores, uma estrada que vem matar sua indústria agrícola. E' certo que os autores dispõem dos portos do Armazem e dos Primeiros Campos, também no rio Jaci mais próximos do que o de São Jerônimo, Não são, porém, servidos por estradas sempre transitáveis. Situadas em terrenos baixos, alagadiços, são cortados por arroios que, com qualquer chuva, interrompem o trânsito. O perito que procedeu à vistoria não os pode atingir, em período não chuvoso. E, como afirma C. Santos (*op. cit.*, pág. 28), a passagem deve servir para todo o ano e não sòmente para certas estações, não tirando o caráter de encravado com que se apresenta o prédio essas espécies de intermitências.

O argumento de que o pôrto do Francisquinho não é público é inconsistente. Como decidiu o Supremo Tribunal Federal, em aresto citado no acórdão, constituem servidão pública os terrenos situados à margem dos rios navegáveis, numa distância de 15.4 ms, contados do ponto médio das enchentes ordinárias. *Loureiro Lima.*

ORÇAMENTO

Aspectos da elaboração da proposta orçamentária

JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS

O PROGRESSO alcançado pela Administração pública impôs ao Chefe do Executivo a adoção de providências no sentido da criação de um órgão técnico especializado, estruturado na base de sua autoridade imediata, para auxiliá-lo na execução das complexas tarefas de elaboração do projeto de Orçamento. Tal imperativo era reforçado não só pelos pontos de vista doutrinários, como também pela própria lógica dos acontecimentos.

A situação era das mais propícias. Chegara-se ao ponto em que não era mais possível, em que não mais se podia conceber a existência de responsabilidade governamental na execução de um programa administrativo, se este mesmo governo não era o autor do programa e não previa, ele próprio, os recursos necessários à sua execução. Isto não significa que se tivesse verificado a conveniência de se estabelecer restrições à ação do Congresso, no exercício de sua privativa e tradicional competência de aprovar a Lei de Meios. E' óbvio que não. A ninguém deveria mesmo ocorrer idéia tão absurda. Entretanto, a solução geral do problema exigia que não se perdesse de vista o senso das proporções, a medida do limite.

Dentro dêsse justo critério, é evidente, compete ao Parlamento o direito de discutir e aprovar o Orçamento nos termos da Proposta que lhe fôr encaminhada pelo Executivo. Discussão e aprovação que não devem ir além dos efetivos fixados nos quadros amplos e gerais. Estas somas globais limitam, igualmente, a ação do Executivo que, por seu turno, não deverá ultrapassar as somas autorizadas. No entanto, este último deve dispôr de plena liberdade para empregar os quantitativos autorizados, de acôrdo com os planos de trabalho que previamente haja traçado e tencione levar a efeito. Eis a razão por que as atividades orçamentárias passaram a ocupar um plano de indiscutível relêvo no seio da moderna administração pública,

e por isto mesmo tornou-se impossível serem exercitadas por simples amadores.

A elaboração da Proposta orçamentária proporciona ao Chefe do Executivo a oportunidade de empreender, anualmente, a uma rigorosa revista da situação geral dos problemas afetos à responsabilidade da administração e a um detalhado exame das necessidades de todos os órgãos do Serviço Público. Assim, tendo em vista os cálculos relativos à provável arrecadação do exercício financeiro em execução e as rendas em perspectivas para o exercício a inaugurar-se fica o Executivo em condições de proceder a u'a melhor distribuição dos recursos financeiros aos problemas constantes dos programas mais urgentes, obedecida a necessária hierarquização, e, por isto mesmo, inserto na ordem de prioridades, por serem mais oportunos e de realização improtelável.

Convém relembrar que, embora, na teoria, este procedimento não fôsse de todo estranho ao conhecimento das administrações passadas, até o ano marco da renovação das práticas orçamentárias — 1938 — tempo em que a Proposta orçamentária era preparada sob exclusiva responsabilidade do Ministério da Fazenda, este não dispunha do auxílio de um órgão tènicamente habilitado, que, de modo permanente, funcionasse com a incumbência definida de efetivar êsse trabalho. As Comissões de Orçamento que, a êsse tempo, eram constituídas no Gabinete do Ministro da Fazenda, se reuniam, ao apagar das luzes, para tomar conhecimento das propostas preparadas, sem o devido rigor técnico, pelos demais Ministérios. O que equivale afirmar: em tais condições, as propostas não podiam traduzir, siquer, um encadeamento de pontos fundamentais que revelassem a existência de um simples programa de administração. Reunidas estas propostas parciais e feitas as alterações por um órgão improvisado, e pois, sem a necessá-

ria idoneidade técnica, sem a devida informação doutrinária e sem a imprescindível formação profissional, sem base de experiência, e sem contar, sequer, com o auxílio de uma documentação sistematizada, é evidente que as alterações e as modificações operadas por esse órgão não podiam prevalecer, para imprimir à delicada intervenção a necessária objetividade. A despeito de tudo isso, eram as propostas parciais, em seguida, consubstanciadas numa singular *Proposta Geral de Orçamento da União* que o Chefe do Executivo, com u'a Mensagem, encaminhava ao Congresso. Attingida esta etapa, as Comissões de Orçamento improvisadas se dissolviam automaticamente, sem indicar os dados básicos utilizados, sem mencionar os métodos seguidos, em síntese, sem nem mesmo transmitir o resultado das experiências obtidas nos poucos dias de seu intenso labor.

E' claro, que tal estado de coisas não podia escapar à ação renovadora que, a partir de 1936, se fazia sentir em todos os quadrantes da administração pública federal. Daí as providências que culminaram com a criação da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda — fevereiro de 1940 — órgão estruturado neste Ministério mas submetido ao controle técnico do D.A.S.P., como de fato ocorreu, até que este Departamento pôde preencher, integralmente, através de uma Divisão própria, a sua função de elaborar o Orçamento e fiscalizar-lhe a execução. Isto foi conseguido com a assinatura do decreto-lei n.º 7.608, de 2 de Junho de 1945. Mas a idéia, em si, da criação de um órgão permanente para assumir a direção dos trabalhos orçamentários da União revela, pelo menos na prática, algo novo — reconhecimento da continuidade do processo orçamentário.

Foi assim que no decurso de sua existência, teve, a C.O., a grata oportunidade de elaborar cinco orçamentos federais. Cumpre salientar, porém, que sua afirmação de eficiência data do início de suas atividades, quando teve ensejo de introduzir fecundas inovações no processo de elaboração da proposta orçamentária. Começou por impôr disciplina aos trabalhos das unidades administrativas do governo no preparo de suas propostas parciais. Projetou e fez imprimir adequados formulários contendo minuciosas informações, a fim de, por este meio, obter das mencionadas repartições a necessária discriminação de suas despesas e a satisfatória justificação das mesmas, tudo devidamente relacionado com os itens dos programas de

trabalho das respectivas unidades. Com a devida antecedência essas repartições recebiam o material impresso a que nos referimos. Desta forma, muito mais cedo do que se esperava, estas medidas receberam a consagração da experiência. E a prova é que, o exame dessas propostas parciais, quer pelo órgão de seu Ministério respectivo, quer afinal pela C.O., tornou-se facilmente processável, proporcionando aos Chefes de Serviço, por ocasião das discussões da C.O., argumentos sobremodo úteis à defesa dos créditos solicitados e a conseqüente sustentação do plano de trabalho em foco.

A prática dessas inovações, a exemplo do que ocorreu em outros países, produziu aqui excelentes resultados, principalmente no que diz respeito à consolidação do espírito de confiança nas relações entre os Chefes das repartições proponentes e o órgão elaborador do Orçamento. Assim é que os próprios fatos se encarregaram de provar a improcedência de qualquer receio relativo a cortes arbitrários, por parte do órgão revisor. Os planos de trabalho, mesmo os mais vultosos, passaram a ser apresentados sem qualquer artifício. E isto porque, em regra, os pedidos eram considerados e acatados. Sua consignação nas propostas parciais era efetivada em estrita observância às normas técnicas estatuídas.

Por outro lado, os debates francos e leais em torno dos programas de trabalho e do seu financiamento, ilustrados por documentação farta e idônea, através de relatórios claros e precisos, passaram a servir ao governo como repositórios de conhecimentos, através dos quais lhe é fácil identificar as verdadeiras necessidades da administração do país. E' que a Proposta orçamentária, uma vez analisada e debatida, reflete com exatidão os objetivos que o governo tem em mira alcançar, mediante a utilização dos quantitativos atribuídos à execução do plano de trabalho.

Isso, em linhas muito gerais, é o que já se alcançou nos domínios dos planos de trabalho — despesa — após a instituição do nável sistema orçamentário e a consolidação dos novos métodos introduzidos.

No campo das atividades relativas ao manêjo das rendas públicas federais não foram menos expressivos os resultados das inovações.

Os dirigentes da C.O. estavam suficientemente informados a respeito das experiências e das conquistas dos povos mais adiantados. Não ignora-

vam, por outro lado, o que escreveu o grande mestre americano (1) a respeito do assunto: as estimativas da receita são tão importantes como as estimativas da despesa para uma eficaz elaboração orçamentária; ambas devem ser preparadas com exatidão e simultaneamente estudadas pelo elaborador. Este não deve considerar a elaboração orçamentária apenas sob o ponto de vista da despesa como se faz geralmente. Isto exige uma revisão completa das estimativas da receita por parte do elaborador do orçamento. Se estas estimativas não forem preparadas sob a sua supervisão direta, há mais razão ainda para que elas sejam não só inspecionadas mas também revistas. Neste caso ainda os consultores técnicos podem ajudá-los, trazendo informações adicionais, sugerindo novas fontes de rendas ou modificações nas fontes existentes e estudando os efeitos econômicos dos vários impostos e de outras rendas.

Por isso os responsáveis pelo destino da C.O. verificaram desde logo que o problema da previsão das rendas públicas federais reclamava o máximo cuidado, a fim de que a Proposta orçamentária pudesse ser apresentada, em seu duplo aspecto essencial, em perfeita igualdade de condições. Era preciso uma ação coordenada, para assegurar um perfeito entendimento entre os dois departamentos orçamentários.

Como assinalámos linhas atrás, as precárias comissões improvisadas na undécima hora do exercício em execução pouco cuidaram a ausência desse imprescindível entrosamento das atividades dos dois setores mencionados. Daí os desacertos verificados. Depois, jamais chegaram a indicar o material de que se valeram para elaboração dos cálculos consubstanciados nos orçamentos de sua autoria. Deste modo, a Divisão da Receita da C.O. não encontrou, ao iniciar as suas funções, o menor roteiro, a mais simples documentação, nenhum indício de trabalho sistematizado, à base dos quais pudesse dar início às suas atividades e vencer as não pequenas dificuldades “a fim de dar solução a delicados problemas financeiros: uns predominantemente administrativos; outros essencialmente técnicos” (2).

A primeira preocupação da C.O. foi a de promover os meios necessários a fim de coligir as in-

formações orçamentárias básicas. Sentiu, imediatamente, que urgia dotar o setor da Receita dos elementos indispensáveis à execução de suas tarefas. Não se tratava da escolha de métodos, da fixação de processos técnicos, mas tão somente de garantir ao órgão encarregado de estimar e rever as rendas públicas federais a sua indeclinável base de ação.

Se essa era a situação no que se relaciona com a documentação econômica — financeira, isto é, com os dados contábeis e tabelas estatísticas, ainda era mais precária quanto aos efetivos resultantes da investigação direta e da realização de estudos especializados. Junte-se a este quadro de dificuldades as naturais deficiências dos quadros de pessoal do novo órgão, e verificaremos que o pouco que a C.O. logrou realizar representa um acentuado contingente de eficiência. Máxime, se atentarmos para a natureza das dificuldades que se antepõem à execução da coleta e sistematização de boas informações orçamentárias. E a empresa se revela muito mais complexa quando observamos que a documentação mencionada deve ser suplementada, como já nos referimos, de passagem, por investigações e estudos diretos, cujos resultados assegurem ao estimador uma melhor visão do conjunto dos fenômenos em causa. Note-se ainda mais que a C.O. jamais contou, de um modo orgânico e efetivo, com a colaboração de repartições consultivas, destinadas a assistir o elaborador orçamentário na execução de suas tarefas, como acontece nos Estados Unidos onde muitas destas repartições se incumbem da coleta, classificação e tabulação de dados contábeis e estatísticos relativos às finanças públicas. (3)

Ora, semelhante colaboração, além de proporcionar valiosas informações desonera o órgão orçamentário de tremendas tarefas e encargos, principalmente, no nosso caso, onde o preparo e revisão das estimativas é de responsabilidade exclusiva do órgão orçamentário da União. E assim foi decidido, em vista de alguns aspectos da experiência norte-americana, onde não tem sido possível evitar os atritos e desentendimentos ocorridos nas relações do Departamento do Tesouro com o Bureau de Orçamento, em função dos trabalhos relativos ao preparo das previsões orçamentárias. Ali, o primeiro elabora as estimativas das rendas públicas e o segundo realiza as tarefas de revisão e modifi-

(1) A. E. BUCK, *Public Budgeting*, Harper & Brothers Publishers — N. Y. 1929, pág. 162 e seguintes.

(2) *Relatório da Comissão de Orçamento do M. Fazenda* — 1944.

(3) A. E. BUUCK, *op. cit.*

cação das mesmas. O fato porém é que, os resultados positivos obtidos talvez não compensem devidamente os prejuízos de ordem moral verificados. Daí talvez a idéia vitoriosa de se imprimir à organização da C.O. um cunho de alta sabedoria política, que deu-lhe o caráter de verdadeiro elo entre o campo de atribuições do Ministério da Fazenda e o que iria constituir o alvo de interesses do novo órgão em aprêço. E' justamente o que nos revela a referida subordinação administrativa da C.O. ao Ministério da Fazenda e a sua sujeição técnica ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

Grande parte do sucesso conseguido pela referida Comissão foi alcançado graças à orientação que lhe foi impressa. Pelo menos, seu funcionamento pôde se processar, desde o primeiro instante, num clima de harmonia e franca compreensão, não obstante a diversidade de obstáculos que teve que enfrentar, no momento de dar conteúdo prático às suas previsões. E' que, como já salientamos, não dispunha o órgão em questão da necessária base para prever os quantitativos para o primeiro exercício financeiro em que teve que atuar — 1941.

Contudo, os resultados práticos obtidos nos mostram que os esforços expedidos pelos dirigentes e auxiliares do órgão orçamentário em causa, não operaram no vácuo, mas, pelo contrário, se exercitaram em terreno fértil, produzindo os excelentes frutos conhecidos. No que se relaciona com as atividades dedicadas ao elemento básico, ao plano de trabalho, já tivemos oportunidade de apontar os benefícios alcançados. Quanto ao trabalho inerente ao setor da Receita da C.O., somos de opinião que o exame atento do quadro abaixo descrito informa melhor do que páginas inteiras de comentários. Vejamos:

RECEITA GERAL DA UNIÃO
Estimativa — Arrecadação — 1935/1945
(Em milhares de cruzeiros)

A N O S	ESTIMATIVA	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA			
			ABSOLUTA	%		
1935.....	2.169.577	2.722.693	+	533.116	+	25,49
1936.....	2.537.576	3.127.460	+	589.884	+	23,24
1937.....	3.198.466	3.462.476	+	264.010	+	8,25
1938.....	3.823.623	3.879.769	+	56.146	+	1,46
1939.....	4.070.669	3.795.034	—	275.935	—	6,77
1940.....	4.209.417	4.036.460	—	172.957	—	4,11
1941.....	4.124.546	4.045.555	—	78.992	—	1,92
1942.....	4.388.756	4.376.580	—	12.176	—	0,28
1943.....	4.777.673	5.442.646	+	664.973	+	14,00
1944.....	6.430.233	7.366.199	+	935.966	+	15,00
1945.....	8.232.399	8.895.000(.)	+	662.601	+	7,46

(.) Provável arrecadação

Ao se proceder ao exame dêste quadro não se deve perder de vista a variedade de ciclos que o mesmo encerra. Em primeiro lugar, vemos que está série abrange os exercícios de 1935 e 1937, períodos relativamente normais, visto como as influências depressivas da grande crise econômica que empolgou o mundo na época, já não se faziam sentir, e, em substituição, já era bem visível o esboço de uma ligeira tendência recuperadora. Em reividita, porém, pouco ou quase nada se havia feito, até então, em prol do preparo realmente científico da proposta da Receita Orçamentária. No intercurso de 1937 a 1941, como se sabe, teve lugar a eclosão da segunda guerra mundial. Este acontecimento interrompeu, em tôda a parte, o ritmo normal da evolução e por isso mesmo abalou os próprios fundamentos das estimativas exatas, ou pelo menos, aproximadas. De u'a maneira geral, a vista disso, em tal período não se deveria contar com a possibilidade de previsões certas. Acontece, porém, que a êsse tempo as atividades orçamentárias já se vinham processando sob os influxos dos novos métodos e rigorosa assistência técnica, introduzidos pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil e pelo D.A.S.P. Assim é que os reflexos das perturbações produzidas pelo conflito mundial no campo do Orçamento puderam ser atenuados, segundo nos revelam as taxas percentuais entre as previsões e as arrecadações respectivas.

Os dados relativos ao período compreendido entre os exercícios de 1941 a 1945 retratam com absoluta nitidez a luta travada entre o órgão técnico orçamentário da União (C.O.) e a sucessão dos acontecimentos desencadeados pela guerra, cujo ponto culminante é representado pela extensão do conflito ao hemisfério ocidental e a consequente participação do Brasil na luta armada.

Apreciado, assim, o quadro em aprêço, tendo-se em vista a interferência dos fatores que determinam, muitas vêzes, a inevitável variação das previsões, salientando-se, entre êles, os desastrosos efeitos da inflação, alterando-as para mais ou para menos, em relação à efetiva arrecadação das rendas públicas, chega-se à conclusão de que de fato, o papel desempenhado pela Comissão de Orçamento na elaboração da Proposta Orçamentária adquirir, cada vez mais, posição de indiscutível relêvo no concôrto dos órgãos básicos da moderna administração pública.

ORGANIZAÇÃO

Improvisações e Planejamento

CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA

RECENTE viagem que empreendemos a municípios do interior permitiu-nos interessantes entrevistas com autoridades de administração local. Coincidência singular marcava êstes contatos, pois se estava processando a mudança de prefeitos, decorrente do início do Governo Linhares, e era assim possível surpreender a vida municipal numa fase de acentuada importância. Devemos confessar, no entanto, que a identificação da realidade, si por um lado decepçiona, especialmente quando vemos, nas prefeituras, considerações miudas de ordem pessoal sobrepujarem exigências de interesse coletivo, por outro lado advertem todos quantos se interessam por uma administração eficiente em nosso país, sobre a necessidade de adotar providências de caráter objetivo capazes de eliminar a mentalidade prejudicial, infelizmente ainda dominante. Pudemos verificar, sem dificuldade, por exemplos fartos prontamente colhidos, a acentuada deseducação do brasileiro para o trabalho em grupo, o que vem impedir, em última análise, a transição da fase de organizações embrionárias para um estágio de grandes empreendimentos. Se considerarmos, ainda, as concepções tumultuárias que possuem os novos chefes, tão logo subam às posições de mando, iremos capacitar-nos definitivamente de que lhes falta a verdadeira idéia de sua posição em face dos grupos que dirigem. Com efeito, a ausência de maior conhecimento sobre a técnica de administração e a falta de um treinamento sistemático favorecem o nascimento de desejos extravagantes, todos êles convergindo para a alteração de tudo o que até o momento se fez, de maneira a eliminar quaisquer vestígios da passagem do antecessor e substituí-los pelos traços de suas realizações personalistas. Não se dá conta de que o chefe não dispõe de poderes ilimitados, êle tem que submeter-se, como os demais membros da organização, ao programa de trabalho, do mesmo modo que o maestro e os demais componentes de uma orquestra obedecem à partitura.

Entretanto, desfigurado pelo choque de paixões, está o interesse público, que não assume, como devia, o seu justo lugar de fundamento dos atos administrativos. A complicada trajetória que seguem as realizações nos serviços públicos só pode ser admitida em lugares em que os problemas administrativos não são submetidos a um tratamento científico, mediante um planejamento tecnicamente elaborado e imparcialmente posto em prática. As marchas e contra-marchas, as sucessivas mudanças de diretriz vêm revelar, indisfarçavelmente, o atraso nosso em relação a outros países, em que só pode imperar, na solução desses problemas, um critério, estabelecido após meticolosos estudos, no sentido de guardar a uniformidade de ação que o interesse coletivo reclama. Só o planejamento é capaz de assegurar a realização de grandes empreendimentos, que não podem, pelo seu vulto, ficar condicionados ao período de gestão de um administrador e não deveriam ficá-lo só para que ele conseguisse infantilmente locupletar-se com as glórias dos resultados obtidos.

Vimos, por exemplo, municípios em que obras públicas de grande repercussão social talvez não fossem continuadas, somente porque tiveram início na gestão do prefeito anterior...

Essas verdades, apresentadas com a singeleza com que se dizem coisas no interior do Brasil, têm para os estudiosos de administração o ridículo das concepções infantis. Não se pode admitir, com efeito, que ainda imperem entre administradores, a quem se confiam o patrimônio de bens e as responsabilidades da vida comunal, semelhantes idéias que, de resto, só servem para distrair-lhes as vistas do único objetivo elevado — a satisfação do interesse geral — e espalhar entre a população acentuadas razões de descrença dos serviços oficiais.

E' preciso que a medida das realizações administrativas seja a sua maior repercussão sobre o

bem da coletividade, ao invés de seus acidentais efeitos de glória sobre as personalidades dos administradores. Quando a técnica de planejamento vier substituir as concepções caprichosas e sem base oriundas da cabeça de um só homem, teremos afinal assegurado a continuidade administrativa e a realização de grandes obras, que ultrapassem ciclos de gestão de eventuais responsáveis pelas chefias.

*

O primeiro dos elementos da função administrativa é, para Fayol, "prevoir", que, conceituado como sendo "perscrutar o futuro e traçar o programa de ação", melhor se poderia exprimir pela palavra *planejar*. Entretanto, se cada qual, individualmente, procura disciplinar a conduta de sua vida doméstica usando o poderoso instrumento do raciocínio sistemático, em outras palavras: se cada qual, em seus assuntos particulares, planeja incessantemente, o mesmo não acontece quando se lhe dá uma posição de mando. Notamos, neste caso, que esquece de pronto o exercício daquelas faculdades, decidindo os problemas de administração no momento em que surgem, atabalhoadamente.

Para melhor evidenciar o absurdo de tal comportamento, é suficiente procurarmos estabelecer paralelo com um exemplo da vida particular, como seria um indivíduo empreender uma viagem de trem, apenas entrando num comboio, sem pensar na localidade de destino, sem arrumar previamente a bagagem e sem dispôr do dinheiro necessário. Condenaria o procedimento do indivíduo, sem exceção, toda gente, mesmo os que adotam semelhante conduta no exercício de funções administrativas.

Mas como poderia ser planejado o trabalho de um órgão?

Preliminarmente, façamos uma necessária distinção: há que separar duas espécies de planejamento — o administrativo (administrative planning) do gerencial (management planning). O primeiro seleciona o que se deve fazer, é a seleção de tarefas; o segundo refere-se ao como se deve fazer, é a seleção de processos.

Fases do planejamento — Harlow Person, o famoso discípulo e continuador dos trabalhos de

Taylor, apresenta as seguintes fases para o planejamento:

a) *definição do objetivo a ser alcançado* — é a definição do objetivo uma imposição do caráter instrumental da técnica de planejar; de fato, o planejamento não tem razão em si mesmo, ele está necessariamente condicionado ao cumprimento de determinada finalidade, que lhe dá substância.

b) *formulação de critérios determinando os exatos limites da atividade projetada* — a formulação de critérios depende do conhecimento da realidade, mediante a coleta de dados informativos e sua respectiva crítica, de sugestões que a experiência de outros tenha fornecido e das possibilidades gerais disponíveis.

c) *formulação de programa* — nesta fase teremos de buscar os caminhos e meios necessários ao cumprimento das anteriores; esta escolha repousa em um estudo crítico das diversas hipóteses existentes, mediante a apuração de prós e contras.

d) *redação do plano* — é a parte em que se especificam as características de quantidade, de qualidade e funcionais dos caminhos e meios escolhidos (quanto se aplicar ao planejamento de trabalho administrativo, a quantidade deve incluir o número de pessoas exigidas para o exercício de uma certa operação e o tempo necessário para isso; a qualidade deve referir-se ao grau de habilitações e a funcional corresponder ao tipo de habilitações em suas relações com outras complementares.) (1)

e) *diferenciação de projetos* — estabelecido o planejamento geral, que possibilitará a indispensável unidade, poderemos pensar em desmembrar projetos parciais, tornando-os tão independentes quanto possível.

As três primeiras fases referem-se ao planejamento administrativo, consideram, assim, o que deve ser feito; as duas últimas correspondem ao planejamento gerencial, ou seja, ao como deve ser feito.

Áreas de planejamento — O quadro abaixo, apresentado no livro de Comstock Glaser "*Administrative Procedure*", dá uma clara impressão das diferentes áreas de planejamento ao longo de uma escala hierárquica:

(1) — Administrative Procedure — COMSTOCK GLASER.

ÁREAS DE PLANEJAMENTO

ADMINISTRATIVO (O QUE)

GERENCIAL (COMO)

NÍVEL DA DIREÇÃO (TOPO)

- | | |
|--|--|
| 1. Objetivos principais | com
relação
às funções
principais |
| 2. Esquema básico de operações | |
| 3. Orientação geral e critérios de execução. | |

1. Esboço da organização
2. Determinação dos campos das atividades principais
3. Linhas gerais de responsabilidade e coordenação
4. Normas administrativas (em termos gerais).

NÍVEL ADMINISTRATIVO (intermediário)

1. Divisão de operações em funções específicas e projetos.
2. Padrões de execução: quantidade (incluindo tempo e dinheiro) e qualidade.
3. Determinação de prioridades dentro da organização e divisões principais.

1. Determinação específica de deveres para as unidades subordinadas da organização
2. Métodos de trabalho (mais especificadamente)
3. Descrição de operações e sua seqüência
4. Meios de observação e direção.

NÍVEL EXECUTIVO (base)

1. Divisão de funções e projetos em tarefas
2. Determinação de prioridades dentro de cada setor.
3. Especificação do trabalho individual e de grupo
4. Planejamento de unidade de produção (orçamento do trabalho).

1. Atribuição de tarefas a indivíduos
2. Métodos de execução
3. Fluxo e seqüência de tarefas.

Características do plano — Um plano criteriosamente elaborado obedecerá às seguintes características:

- a) ser baseado em objetivo claramente definido, sem o que não serão coordenadas as suas diferentes partes;
- b) ter unidade, para assegurar a continuidade administrativa;
- c) ter continuidade, porque a vida da organização é um processo permanente;
- d) ser simples, para facilitar a coordenação de esforços;
- e) ser apropriado à análise e classificação de atividades, para facilitar o estudo comparativo;
- f) ser flexível, para adatar-se a novas circunstâncias surgidas;
- g) ser equilibrado, para permitir um desenvolvimento equitativo das atividades da organização;
- h) utilizar ao máximo os recursos existentes, para evitar medidas anti-econômicas de procura de novos recursos.

Por fim, seja-nos lícito insistir que o planejamento deve assentar numa base de realidade. Só uma coleta sistemática de fatos, permitindo identificar a situação passada e presente da empresa, é que poderá orientar sobre o seu futuro. "Para se saber para onde se vai, é preciso conhecer de onde se veio e onde se está". O plano não brota espontaneamente da cabeça de um homem, mas emerge da observação e crítica de fatos, que são o seu natural fundamento. Quanto, mais elementos informativos colhermos a respeito de um problema, mais penetramos em sua substância e delimitamos os seus contornos. Sem fatos, o planejamento é mero palpite, uma expressão subjetiva do capricho de quem o formulou. Mas os fatos devem, por seu turno, ser submetidos a cuidadosa análise, para que ganhem eloqüência e revelem as suas interrelações.

Elaborado o plano, certas questões poderiam ser ainda comentadas, no que diz respeito a sua execução. Uma é a necessidade de um trabalho de cuidadosa preparação psicológica, através do qual

se garantisse a perfeita solidariedade dos elementos executantes, indispensável ao sucesso final. Sem isso, por mais que quisessem, não saberiam eles como ser úteis e bem coordenar os seus esforços. Outra prende-se à importância da delega-

ção de autoridade, de modo a descentralizar a execução e fornecer os meios para pô-lo em prática. E' preciso termos em vista que as decisões devem ser tomadas pelas autoridades que se acham mais próximas dos problemas.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

ERMELINDO BORSATTO

Exigência de interstício para acesso de funcionários

O RECENTE decreto-lei n.º 9.230, de 4 de maio de 1946, que "dispõe sobre lotação de repartição e serviços", estendendo a diversas carreiras a providência adotada com o decreto-lei n.º 8.700-46, que permitiu o acesso dos escrivários a oficial administrativo, não obstante os pontos importantes que omitiu, reveste-se de grande interesse para a massa de funcionários pertencentes às carreiras atingidas — os quais, agora, poderão completar no Serviço Público as carreiras a que se dedicaram, livres dos óbices e azares por vezes invencíveis que apresentam os concursos de caráter competitivo, sem embargo da prática de serviço que lhes deve ser reconhecida, — tendo em vista o disposto no seu artigo 2.º, (Verbis) :

"Para efeitos do presente Decreto-lei, consideram-se carreiras principal e auxiliar aquelas de níveis diferentes de remuneração e cujas atribuições tiverem relação entre si, tais como, respectivamente, as de Oficial Administrativo e Escrivário, Contador e Guarda-Livros, Bibliotecário e Bibliotecário-auxiliar, Estatístico e Estatístico-auxiliar, Contínuo e Servente, e outras que como tal forem declaradas em decreto, por proposta do Departamento Administrativo do Serviço Público".

A exposição de motivos n.º 298, de 17-4-46, do D.A.S.P., que acompanhou o projeto convertido no decreto-lei em causa, salientando que a proposta fôra inicialmente destinada a atender às necessidades do Ministério da Fazenda, às voltas com os problemas decorrentes da movimentação do seu pessoal, encareceu as vantagens decorrentes da extensão dos seus dispositivos a tôda a adminis-

tração, considerando a importância do assunto, de interesse para o Serviço Público em geral.

O referido decreto-lei, todavia, silenciou sobre vários pontos importantes, — talvez intencionalmente atribuídos à competência do executivo para regulamentar — omitindo qualquer referência à forma por que deverá ser feito o acesso dos funcionários da carreira auxiliar à principal e aos possíveis prazos a serem observados.

No Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda, por exemplo, que foi o autor da proposta inicial, existe grande número de funcionários amparados e não amparados pelo Decreto-lei número 145-37.

Como fazer em relação a uns e outros?

E' sabido que dos funcionários beneficiados pelo decreto-lei n.º 145-37 não se exige interstício para acesso, dependendo a nomeação apenas da existência de vaga.

Nesse caso, como agir em relação aos demais não beneficiados e mesmo aos dos Quadros Permanentes dos outros Ministérios?

Deverá ser exigido interstício para acesso dos mesmos?

E a que condições de antiguidade ou merecimento deve o mesmo acesso obedecer?

São indagações a que o decreto-lei 9.230-46 dá margem e que necessitam regulamentação urgente.

Todavia, não seria demais fixar o merecimento absoluto como a condição principal para o acesso, que também ficaria dependente do estágio mínimo de dois anos na classe final da carreira auxiliar.

Isso, aliás, foi o que esclareceu o D.A.S.P., recentemente, em parecer no processo 2.285-46, salientando que no acesso dos escriturários a Oficial Administrativo, com fundamento no Decreto-lei n.º 8.700-46, deve ser exigido o interstício regulamentar observado nas promoções.

Tal critério, com reais vantagens para a administração, poderia ser tornado extensivo às carreiras de que trata o decreto-lei n.º 9.230, considerando que tanto num como noutro caso, o ingresso na carreira principal se fará mediante acesso.

Realmente, o ingresso na classe inicial da carreira de Oficial Administrativo, facultado aos Escriturários da classe G, pelo decreto-lei n.º 8.700, de 17-1-46, é efetivado mediante acesso, conforme dispõe esse mesmo decreto-lei, acesso que obedecerá, na forma do seu artigo 1.º, item II, ao critério do merecimento absoluto, apurado na forma da legislação vigente.

Essa condição, indispensável para a promoção às classes finais das carreiras, veio emprestar ao ingresso dos Escriturários na carreira de Oficial Administrativo o caráter de *promoção*, embora esta não esteja prevista em regulamento e já exista dispositivo legal considerando uma carreira continuação da outra.

A situação decorrente dos decretos-leis n. 8.700, e 9.230, embora semelhante à que decorre do decreto-lei n.º 145-37, que também permite o acesso dos funcionários de uma para outra carreira, desde que atendam a determinadas condições, não se confunde todavia com a mesma.

E' que o decreto-lei 145-37 tem caráter transitório, destinando-se a atender à situação dos funcionários que, anteriormente à Lei n.º 284-36, tinham direito a acesso às carreiras superiores resultantes do desdobramento daquelas a que pertenciam.

Essa transitoriedade, se não justifica, pelo menos explica a dispensa do interstício para o acesso, desde que atingida a classe final da carreira a que pertence o funcionário, dado o interesse que a Ad-

ministração encontra em pôr fim à situação anômala de grande parte dos seus funcionários.

O mesmo, porém, não ocorre com os outros dois, cujo caráter permanente não admite concessão idêntica, tendo em vista o interesse que existe para a administração em facultar o ingresso na carreira de nível intelectual muito superior e de atribuições e responsabilidades muito mais amplas, aos funcionários reconhecidamente mais capazes e de maior merecimento.

Ora, sendo o merecimento adquirido na classe, a sua apuração exige, na forma da legislação vigente, a satisfação de requisitos que só no exercício do cargo poderão ser observados e devidamente apreciados pelas autoridades a que compete ponderar o merecimento do funcionário.

Assim, não deverá ser dispensado o interstício legal exigido para as promoções, no acesso dos funcionários das carreiras auxiliares às carreiras principais, com fundamento nos decretos-leis referidos.

A concessão máxima permissível, sem graves riscos para a eficiência do serviço público, seria a redução do interstício para um ano, ou seja, a metade do exigido para o acesso dentro da carreira a que pertence o funcionário.

Isso porque, todas as concessões baseadas no decreto-lei n.º 9.230-46, devem ser detidamente examinadas, tendo em vista a responsabilidade que o D.A.S.P. voluntariamente assumiu, ao propor a expedição de lei que tão profundamente atingiu um dos mais importantes e de maior repercussão e desenvolvimento dos seus setores de atividades: a seleção do pessoal destinado ao Serviço Público. (*)

(*) Já estava o presente n.º da Revista sendo composto quando, de acordo com a exposição de motivos n.º 313, do D.A.S.P., aprovada pelo Senhor Presidente da República, o interstício para acesso com fundamento no Decreto-lei 8.700-46 foi reduzido para 365 dias, podendo, em casos excepcionais, ser permitido o acesso aos funcionários com mais de 180 dias de exercício, desde que na classe não haja funcionários nas condições exigidas e no caso em que o número de cargos a ser provido seja superior ao de candidatos.

Notas para o funcionário

A ALEGAÇÃO DE INSANIDADE MENTAL NÃO DETERMINA A IRRESPONSABILIDADE DO FUNCIONÁRIO

795

Apreciando pedido em que determinado ex-funcionário solicitava a anulação do ato que lhe cassou a disponibilidade, o D.A.S.P. manifestou-se contrariamente, tendo em vista que os documentos apresentados em favor do postulante não demonstravam a incapacidade mental plena do mesmo.

Realmente, do fato de ser considerado psicopata, clinicamente, um determinado paciente, não se pode inferir que o mesmo esteja incapacitado mentalmente para o exercício de qualquer atividade com o fim de eximí-lo de culpa em irregularidades ocorridas anteriormente, quando os seus atos eram praticados com discernimento, sem embargo de possíveis referências a algum sintoma equívoco de desequilíbrio mental.

Baseado nêsse princípio, o D.A.S.P. propôs o arquivamento do processo, com o seguinte parecer:

"N.º 290 de 16 de abril de 1946 — S.V.P. e sua esposa, por intermédio de procurador devidamente habilitado, solicitam, no anexo processo que V. Ex. submeteu ao estudo dêste Departamento, reconsiderando do ato que cassou a disponibilidade em que se encontrava o primeiro dos requerentes, para o fim de ser o mesmo aposentado, nos termos do art. 201 do Estatuto dos Funcionários.

2. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que, de acôrdo com o item II do art. 221 do Estatuto dos Funcionários, o pedido de reconsideração só será cabível quando contiver novos argumentos;

b) que o pedido ora formulado pelos requerentes não atende a esta imperativa exigência legal, uma vez que se limita a reproduzir argumentos já expendidos por ocasião da defesa, argumentos êsses já apreciados, oportuna e devidamente, pelo D.A.S.P.;

c) que, com efeito, não ficou provada, no processo, a insanidade mental do coletor Vilhena, invocada para o eximir de pena e possibilitar-lhe a aposentadoria pelo art. 201 do Estatuto dos Funcionários, visto não se poder aceitar, para tal fim, parecer de um só psiquiatra, emitido para efeito diverso, ou seja, o de observação clínica resultante da internação;

d) que, mesmo aceitando o diagnóstico de psicopata, esta conclusão não autorizaria o da irresponsabilidade do paciente, uma vez que, administrativamente, a imputabilidade é encarada sob aspecto até mais rigoroso que o da lei penal comum, devendo-se concluir que, pela responsa-

bilidade elementar do ocupante de cargo público, a incapacidade mental precisa ser plena e incontestável para o eximir de penalidade;

e) que, além disso, êste laudo teria de ser, como o foi, apreciado em face de outros elementos informativos constantes do processo, os quais, permitindo uma apreciação retrospectiva da verdadeira personalidade do requerente, poderiam ratificar as suas conclusões ou, ao contrário diminuir de muito o valor das mesmas;

f) que êstes elementos informativos, de caráter testemunhal e pericial, constantes do processo, evidenciam que o requerente exercia e desempenhava, com discernimento, suas atividades públicas e particulares, sendo escassas as referências a um ou outro sintoma equívoco de desequilíbrio mental;

g) que é inegável possuir o requerente um temperamento muito emotivo, não apresentando, contudo, nítidos e indiscutíveis característicos de loucura, de maneira a determinar sua irresponsabilidade na esfera administrativa;

h) que, entretanto, demonstrado ficou no processo, sem sombra de dúvida, que o requerente obra de acôrdo com o seu entendimento, com plena consciência das faltas que estava praticando, tendo prestado seus depoimentos com absoluta presença de espírito, sem denunciar qualquer ausência de percepção dos fatos;

i) que a circunstância do requerente se entregar aos vícios de embriaguez e de logos proibidos, expressamente vedados por lei, por incompatíveis com o decôro e a moralidade da função pública, constituem antes agravantes do seu procedimento do que dirimentes de seus delitos;

j) que não procede, também, a alegação do requerente de haver o D.A.S.P. agido, diferentemente, na apreciação do seu caso e na do escrivão Azarias Ferreira Cândido, porquanto, neste último, a conclusão de insanidade mental, constante do laudo médico, era corroborada por robustas provas existentes no processo; e

l) que dêsse modo, não são contraditórias as duas decisões em aprêço, uma vez que o assunto, por sua própria natureza, não comporta solução de ordem geral, só podendo ser apreciado à vista de cada caso concreto.

3. Nestas condições o D.A.S.P. opina por que seja indeferido o pedido de reconsideração formulado pelos requerentes, encaminhando-se o processo ao Ministério da Fazenda, para arquivamento. — Indeferido. Ao Ministério da Fazenda para arquivamento.

Em 18-4-46. — E. DUTRA".

(Publicada no *Diário Oficial* de 2-5-46 pág. 6.558).

ACESSO DE EXTRANUMERÁRIOS

796

As séries funcionais de mensalistas são em tudo correspondentes às carreiras de funcionários.

Isso desaconselha, evidentemente, a melhoria dos mensalistas de uma para outra série funcional, tendo em vista que esse procedimento corresponderia à promoção de uma para outra carreira, em relação ao funcionário, contra os dispositivos que regulamentam o assunto.

Ao mensalista, todavia, quando se julgar prejudicado por não obter melhoria em determinada série funcional, resta o recurso que a lei prevê, da transferência, respeitadas as condições de habilitação e correspondência de salários.

Sendo a série funcional em que é pretendido o ingresso de nível superior, somente mediante admissão poderá o mensalista ingressar na mesma.

Assim respondeu o D.A.S.P. em pedido de informações que lhe foi dirigido sobre melhoria de salário, no seguinte processo:

"A.R. inspetor da Divisão do Ensino Secundário, solicita esclarecimentos sobre o motivo pelo qual não há melhoria de salário na S.F. a que pertence, alegando ter direito a acesso à S.F. de Inspetor Especializado.

2. Previamente, cumpre notar que o requerente não observou as normas reguladoras do direito de petição, pelas quais nenhuma solicitação, qualquer que seja a sua forma, poderá ser encaminhada, senão por intermédio da autoridade a que estiver direta e imediatamente subordinado o peticionário (alínea b do item I do art. 221 do E.F.).

3. Examinando, entretanto, o mérito do pedido, verifica-se que a legislação vigente não permite acesso automático, com o caráter de melhoria de salário, de uma série funcional para outra.

4. Para isso, é necessária nova admissão, observando-se os preceitos legais referentes à matéria.

Aquite-se.

Em 14 de abril de 1946. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral".

(Parecer-processo 1.999/46 — Publicado no *Diário Oficial* de 20-4-46 — pág. 5.665).

A EXONERAÇÃO A PEDIDO EXCLUI A HIPÓTESE DA REINTEGRAÇÃO

797

Segundo a conceituação legal, a reintegração decorre de decisão administrativa ou judiciária passada em julgado e "é o ato pelo qual o funcionário demitido reingressa no serviço público, com ressarcimento de prejuízos".

Trazendo implicitamente em si o caráter de reparação de injustiça, a reintegração somente pode ser ordenada ou concedida, na esfera administrativa, quando nenhuma dúvida pairar sobre a irresponsabilidade do ex-funcionário na falta de que foi acusado e em consequência da qual foi ele demitido.

A exoneração não está capitulada como pena disciplinar e assim, não pode todavia, o funcionário exonerado pleitear a reintegração, que, uma vez concedida, determina o ressarcimento de todos os prejuízos decorrentes para o funcionário, do seu afastamento do serviço.

Evidentemente, não constituindo a exoneração pena disciplinar, exclui-se a hipótese de prejuízos decorrentes da ação administrativa, que não pode ser responsabilizada pelas perdas ou danos sofridos pelo funcionário exonerado.

Isto pôsto, é claro que aos funcionários exonerados a pedido não se pode aplicar o instituto da reintegração e sim o da readmissão, desde que seja de interesse do governo a volta ao serviço público do ex-funcionário que do mesmo se afastou voluntariamente.

Esses os fundamentos que justificaram o seguinte despacho do senhor Diretor Geral do D.A.S.P.:

"Processo n.º 2.782-46 — M.N. solicita reintegração. — Havendo sido o missivista exonerado a pedido, o que exclui a hipótese de reintegração, conforme esclareceu o S.P.F., e tendo em vista estarem suspensas as readmissões, em face da Circular n.º 5-46, da Secretaria da Presidência da República, archive-se.

Em 9 de abril de 1946. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral".

(Publicado no *Diário Oficial* de 20-4-46 — pág. 5.665).

ELEVADO AO DÔBRO O AUXÍLIO PARA DIFERENÇAS DE CAIXA

798

Apreciando e tomando na devida consideração memorial em que diversos Ajudantes de Tesoureiro pleiteavam a revisão da tabela de concessão de auxílios para compensar as diferenças de caixa, o D.A.S.P. manifestou-se favoravelmente à pretensão, submetendo à assinatura do Senhor Presidente da República um projeto de decreto-lei que elevou ao dôbro os limites daquela concessão.

Essa medida, de inteira justiça, tendo em vista os prejuízos a que freqüentemente ficam sujeitos os referidos funcionários, veio atender a uma justa aspiração de numerosa classe de servidores, cuja responsabilidade é praticamente ilimitada, considerando o vulto das transações em que intervêm e a importância dos valores diariamente confiados à sua guarda.

Foi a seguinte a exposição de motivos que acompanhou o referido projeto de decreto-lei:

"N.º 295 — Em 16-4-4 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Ajudantes de tesoureiro do Ministério da Fazenda solicitam, no anexo processo, a revisão da tabela de concessão do auxílio para cobrir diferenças de caixa, a que se refere o art. 1.º do Decreto-lei n.º 2.100, de 30 de março de 1940.

2. Justificando o pedido, alegam os requerentes que os limites mínimo e máximo de Cr\$ 40,00 e 100,00, respectivamente estabelecidos para o referido auxílio, carecem de ser atualizados em face do aumento geral, concedido pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943.

3. Ao encaminhar o pedido, o Ministério da Fazenda manifestou-se favoravelmente à medida pleiteada.

4. Examinando o assunto, verificou este Departamento que, realmente, os limites estipulados para efeito da concessão do auxílio para quebras de caixa perderam a sua atualidade, uma vez que a sua fixação foi orientada na base dos níveis de salário vigentes anteriormente à expedição do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43.

5. Agora, sobretudo, depois da recente concessão de novo aumento geral aos servidores da União, ficou ainda mais pronunciada a conveniência de serem atualizados os limites estabelecidos pelo Decreto-lei n.º 2.100, de 1940.

6. Tais limites, de Cr\$ 40,00 e 100,00 foram calculados na base de 5% sobre os vencimentos dos padrões G e K, com ligeiras aproximações. Atendendo, pois, a que os valores atuais dos referidos padrões correspondem, aproximadamente, ao dobro do que foi estabelecido pelo artigo 20 da Lei n.º 284, de 1936, os quais serviram de base para a sua fixação primitiva, este Departamento é de parecer que se eleve o valor dos limites mínimo e máximo para Cr\$ 80,00 e 200,00, respectivamente.

7. A concessão do auxílio para compensar quebras de caixa se continuará regendo, no demais, pelas, disposições já vigentes a respeito.

8. Visando consubstanciar as providências sugeridas, este Departamento tem a honra de submeter à assinatura de V. Ex.^a o anexo projeto de decreto-lei.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.^a os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abilio Minello Balthar*, Diretor Geral.

(Assinado Decreto-lei n.º 6.196, em 23 de abril de 1946)."

(Publicado no D.O. de 25-4-46, pág. 6.073).

DECRETO N.º 9.196 — DE 23 DE ABRIL DE 1946

Dispõe sobre diferenças de caixas, de que trata o Decreto-lei n.º 2.100, de 30 de março de 1940

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º O auxílio para cobrir diferenças de caixa, de que trata o Decreto-lei n.º 2.100, de 30 de março de 1940, somente será concedido se houver dotação orçamentária própria, não podendo exceder a 5% (cinco por cento) do padrão de vencimento, ficando, porém, limitado em Cr\$ 80,00 (oitenta cruzeiros) e Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros) mensais respectivamente, o mínimo e o máximo para cada funcionário.

Art. 2.º Fica substituída, pela que acompanha este Decreto-lei, a tabela para a concessão do auxílio, de que trata o art. 1.º do Decreto-lei n.º 2.100, de 30 de março de 1940.

Art. 3.º Fica revogado o § 1.º do art. 1.º do Decreto-lei n.º 2.100, de 30 de março de 1940, e demais disposições em contrário.

Art. 4.º O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 23 de abril de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Carlos Coimbra da Luz.

Jorge Dodsworth Martins.

P. Góes Monteiro.

Gastão Vidigal.

Luiz Augusto da Silva Vieira.

Netto Campelo Júnior.

Ernesto de Sousa Campos.

Octacílio Negrão de Lima.

Armando Trompowsky.

(Publicado no Diário Oficial de 25-4-46 pág. 6.065).

TABELA PARA A CONCESSÃO DE AUXÍLIO PARA COBRIR DIFERENÇAS DE CAIXA, DE QUE TRATA O ART. 2.º DO DECRETO-LEI N.º 9.196, de 23 DE ABRIL DE 1946

Padrões alfabéticos da Tabela II do Decreto-lei número 8.512, de 31 de Dezembro de 1945	Padrões numéricos da Tabela I do Decreto-lei número 8.512, de 31 de Dezembro de 1945	AUXÍLIO A SER CONCEDIDO	
		Mensal Cr\$	Anual Cr\$
M a X	21 a 31	200,00	2.400,00
L	20	195,00	2.340,00
—	19	180,00	2.160,00
—	18	170,00	2.040,00
K	17	165,00	1.980,00
—	16	155,00	1.860,00
—	15	150,00	1.800,00
—	14	140,00	1.680,00
—	13	135,00	1.620,00
y	12	120,00	1.440,00
I	11	110,00	1.320,00
—	10	105,00	1.260,00
H	9	95,00	1.140,00
—	8	90,00	1.080,00
4 a G	1 a 7	80,00	960,00

EXERCÍCIO DE CARGOS EM COMISSÃO POR EXTRANUMERÁRIOS MENSALISTAS

799

Com o fito de proporcionar maiores facilidades à Administração no recrutamento de servidores para os Territórios Federais, o D.A.S.P. concluiu ser vantajoso para a Administração permitir que os extranumerários-mensalistas, muitos dos quais desempenham funções técnicas e de natureza especializada, exercessem cargos de direção ou técnicos, de provimento em comissão, dos Quadros dos Territórios.

As vantagens decorrentes dessa medida não necessitam de ser evidenciadas, bastando que se aponte a decorrente da ampliação do campo de recrutamento, que, na pior das hipóteses, foi elevado ao triplo, considerando ser a massa dos extranumerários muito superior à dos funcionários.

Essa medida, embora generalizada a todos os Territórios, visou atender, principalmente, ao caso especialíssimo do Território do Rio Branco, localizado em zona insalubre e de vias de comunicações praticamente inexistentes, em cujo Quadro foi criado grande número de cargos de provimento em comissão, de padrões de vencimento acima da média, com o fim de preenchê-los mais rapidamente.

Isso porque, abordando o problema do pessoal do serviço público brasileiro destinado aos Territórios, tem o D.A.S.P., a par da observância de princípios de técnica de administração, procurado atender às reais necessidades de cada um.

— A solução, pois, a ser adotada para com o território do Rio Branco diferiu completamente da que foi dada aos demais.

— Atendendo as circunstâncias apontadas e em constante entendimento com o senhor Governador, foi elaborado o projeto do Quadro do Pessoal do Território Federal do Rio Branco, que ficou assim dividido

- I — cargos isolados, de provimento em comissão;
- II — cargos de carreira;
- III — funções gratificadas.

— O ponto em que diverge o Quadro de Pessoal do Território do Rio Branco dos demais, reside precipuamente na criação de cargos isolados de provimento em comissão, de técnicos — engenheiros, agrônomos, médicos, educadores, organizadores administradores.

— Em geral cargos em comissão são adotados para as funções de chefia, direção ou fiscalização, que implicam a nomeação de pessoal de confiança, entretanto, é mister adotar-se essa norma para com os cargos técnicos, e é certo que no presente caso também compreendam cargos de confiança, pela missão atribuída, pois, de outra forma não se conseguirá levar ao norte do Amazonas uma equipe de homens capazes de levar a termo a difícil tarefa que urge atacar.

— O tratamento do assunto desperta a atenção para um fato que acarreta transtorno para a administração, refletindo maléficamente nos interesses do País. Concerne à existência dos dois tipos de servidores públicos — funcionários e extranumerários-mensalistas, o que em verdade não passa de mera teoria. Não cabe, no momento, abordar o tema da atualidade — efetivação dos extranumerários-mensalistas, que é problema geral, mais amplo, e requer tratamento em separado.

— Acontece que, entre a massa de extranumerários, de número muito superior ao dos funcionários, existem funções técnicas, científicas, especializadas; entretanto, por um critério reterminado pela própria administração do D.A.S.P., aos extranumerários não é permitida a percepção de gratificação por função, nem o exercício de cargo em comissão e nem afastamento para servir em administração estadual, ou municipal, sem perder a sua função de extranumerário, função esta, em geral, conseguida por meio de concurso de provas a que foi dada a denominação de Prova de Habilitação, mas que em verdade em nada difere dos concursos para funcionários. A prática tem demonstrado que nenhuma diferença de atuação no serviço existe, entre essas duas espécies de servidores.

— Essa norma seguida há anos, muito embora sem qualquer preceito de lei que a consigne, vem impossibilitar que o Governo se valha de elementos de primeira linha, já treinados no serviço público propriamente federal, estadual ou municipal, aproveitando seu trabalho nessa obra monumental, imperiosa e urgente que é a efetivação dos desígnios dos Territórios.

— E' fora de dúvida que essas barreiras não tem razão de ser, nenhuma vantagem aduzem e somente dificuldades trazem ao Governo.

— Em país como o nosso em que tudo está ainda em formação, deve haver a maleabilidade do

elemento pessoal sem o que terá o Serviço Público que marchar lenta, indecisa e tortuosamente.

— Cabia, pois, propôr a lavratura de um decreto-lei estabelecendo que também os extranumerários-mensalistas federais, estaduais e municipais, pudessem servir nos Territórios Federais no exercício de cargo em comissão, de nomeação dos Governadores, mediante autorização, sem perda da função respectiva.

E isso fez o D.A.S.P. na Exposição de Motivos n.º 278, de 5-4-46 — (D.O. 15-4-46). Assinado Decreto-lei n.º 9.166, de 12-4-46 — (D.O. 15-4-46).

"DECRETO-LEI N.º 9.166 — DE 12 DE ABRIL DE 1946

Dispõe sobre o afastamento de extranumerários-mensalistas para servirem nos Territórios Federais

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Os extranumerários-mensalistas do Serviço Público Federal, Estadual e Municipal, poderão servir nos Territórios Federais no exercício de cargos de direção ou técnicos, de provimento em comissão, mediante autorização dos respectivos Chefes do Executivo.

Art. 2.º Os servidores nas condições do artigo anterior perderão o salário das respectivas funções e contarão, para todos os efeitos, o tempo de serviço correspondente ao afastamento.

Art. 3.º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 12 de abril de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Carlos Coimbra da Luz".

(Publicado no *Diário Oficial* de 15-4-46 pág. 5.452).

GRATIFICAÇÃO AOS SERVIDORES COM EXERCÍCIO EM LEPROSÁRIOS

800

A lei do reajustamento do funcionalismo, como era chamada a Lei 284/36, dispunha no seu artigo 24, que aos funcionários com efetivo exercício em leprosários, mantendo contato direto com os enfermos, era assegurada, além dos vencimentos do cargo, uma percentagem de 30% sobre os respectivos vencimentos.

Posteriormente, o decreto n.º 3.886, de 1-4-39, regulamentando a concessão da gratificação prevista na Lei 284, dispôs que a mesma fôsse concedida aos funcionários que, no desempenho do cargo ou da função, dentro do leprosário, estivessem

obrigados a dispensar, pessoal e diretamente, cuidados de assistência médica e social aos leprosos.

Em seguida foi expedido o decreto-lei n.º 2.113, de 5-4-40, que, regulando a concessão das gratificações a que se referem os itens I e II do artigo 120 do Estatuto dos Funcionários, manteve o limite máximo de 30% para a prevista no item I — exercício em determinadas zonas ou locais — elevando para 40% a gratificação prevista no item II, pela execução de trabalho de natureza especial, com risco da vida ou da saúde.

O D.A.S.P. por sua vez, na E.M. n.º 2.254, de 9-9-41, esclareceu que só deveriam ter direito à gratificação os médicos, dentistas, e enfermeiros, lotados no estabelecimento hospitalar e aqueles que desempenhassem a função de Diretor e Administrador, gozando da mesma vantagem, os serventes, desde que tivessem de auxiliar o serviço dos funcionários citados e aquele que servisse de auxiliar imediato do administrador.

Todavia, considerando as peculiaridades que caracterizam o trabalho nos leprosários, o caráter insidioso da moléstia, contra a qual não raro se têm mostrado ineficazes os mais rigorosos preceitos de assepsia, não há como fazer restrições às vantagens que devam ser atribuídas aos que tenham exercício nesses locais.

Assim, reconhecendo, como deve reconhecer, o perigo que, implicitamente, representa a permanência nesses locais, o Estado deve atribuir a todos os seus servidores lotados em leprosários as compensações a que fizerem jús, sem quaisquer preocupações de natureza restritiva.

Isso a propósito do recente decreto-lei n.º 9.177, de 15-4-46, que dispõe sobre o assunto.

O artigo 1.º desse decreto-lei atribui, pura e simplesmente, a todos os servidores com exercício em leprosários a gratificação de que trata o item I do artigo 120 do Estatuto, depreendendo-se do seu enunciado que, uma vez lotado em qualquer desses estabelecimentos, ao servidor caberá a gratificação.

O artigo 2.º, todavia, de caráter restritivo, atribui ao Diretor do estabelecimento a faculdade de conceder a gratificação, sujeitando a concessão da mesma, implicitamente, ao maior ou menor risco de contágio para o servidor no exercício das respectivas funções.

Parece-nos que essa restrição deveria produzir efeitos somente em relação ao "quantum" da gra-

tificação, que seria concedida a *todos* os servidores com exercício em leprosários.

Além de facilitar o recrutamento de servidores para esses estabelecimentos, essa medida contribuiria bastante para vencer a sistemática oposição e mesmo a aversão, ostensiva ou dissimulada, da quasi totalidade dos servidores designados para tais locais de trabalho.

Essa, aliás, parece ter sido a intenção do legislador, quando previu, no artigo 3.º do mencionado decreto-lei, a perda da gratificação respectiva pelo não comparecimento do servidor.

De qualquer modo, porém, não podia o referido decreto-lei deixar de ser bem recebido, como foi, aliás, pelo caráter simpático, social, amplo e bastante maleável de que se reveste.

Resta aguardar, pois, que os Governos Estaduais sigam o exemplo da União, proporcionando aos servidores em condições idênticas, as vantagens a que fazem jús.

E' o seguinte o decreto-lei em causa :

"DECRETO-LEI N.º 9.177 — DE 15 DE ABRIL DE 1946

Dispõe sobre a concessão da gratificação especial de que trata o artigo 120, item I, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, aos servidores da União com exercício em leprosários

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta :

Art. 1.º Aos servidores da União com exercício em leprosários, será concedida a gratificação especial de que trata o art. 120, item I, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Art. 2.º A gratificação a que se refere o artigo anterior, será concedida pelo Diretor do Estabelecimento, mediante portaria, observado o limite máximo fixado no artigo 1.º do Decreto-lei n.º 2.113, de 5 de abril de 1940, e de acôrdo com o risco de contágio, a que estiver exposto o servidor.

Art. 3.º Os servidores que interromperem, por qualquer motivo, o exercício de seu cargo ou função, ou, ainda, que no desempenho de comissão legal, deixarem de comparecer ao leprosário onde servem, não terão direito à gratificação por todo o tempo que durar o afastamento.

Art. 4.º Para o processamento do pagamento, a diretoria do leprosário fará lançar em cada mês, no boletim de frequência a ser remetido ao Serviço de Pessoal, com que estiver articulada a repartição, a importância da gratificação a que os servidores fizerem jús de acôrdo com o disposto neste Decreto-lei.

Art. 5.º O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 15 de abril de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Ernesto de Sousa Campos.

Carlos Coimbra da Luz.

Jorge Dodsworth Martins.

P. Góes Monteiro.

João Neves da Fontoura.

Gastão Vidigal.

Luiz Augusto da Silva Vieira.

Netto Campelo Júnior.

Octacílio Negrão de Lima.

Armando Trompowsky".

(Publicado no *Diário Oficial* de 17-4-46 — pág. 5.569).

NÃO CABE A AJUDA DE CUSTO AO FUNCIONÁRIO NOMEADO PARA OUTRO CARGO EFETIVO

801

O Estatuto dos Funcionários prevê a concessão, a juízo da administração, de uma ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de *transferência, remoção, nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada, serviço cu estudo no estrangeiro*, passar a ter exercício em nova sede.

A nomeação para outro cargo, portanto, está excluída do texto legal, não devendo ser atribuída ao funcionário nessas condições a ajuda de custo prevista no artigo 137 do Estatuto dos Funcionários, conforme já salientou o D.A.S.P. na exposição de motivos n.º 1, de 2-1-41, publicada no *Diário Oficial* de 8-1-41.

Assim respondeu o D.A.S.P. a uma consulta do Ministério da Guerra sobre o assunto, no seguinte parecer :

"Processo n.º 3.268-46 — Consulta sobre concessão de ajuda de custo.

PARECER

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S.G.M. G.) consulta sobre concessão de ajuda de custo, passagens e transportes de bagagem a funcionário nomeado para outro cargo de provimento efetivo.

2. Não se enquadrando a situação em causa em qualquer das hipóteses previstas no art. 137 do E.F., o interessado não tem direito à ajuda de custo e, por conseguinte, ao transporte concedido nos mesmos casos daquela, conforme o decidido pelo Sr. Presidente da República na exposição de motivos n.º 1-41, do D.A.S.P.

3. Poderá, no entanto, de acôrdo com o que esclarece a citada exposição de motivos, ser concedido transporte

ao interessado e às pessoas de sua família, na forma do art. 182, do E.F., isto é, descontada em cinco prestações mensais a despesa realizada.

4. Com este parecer, poderá o processo ser restituído à S.G.M.G.

D.P., 10 de abril de 1946. — *Jorge Oscar de Melo Flores*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 13 de abril de 1946. — *Abilio Mindello Balthar*, Diretor Geral”.

(Publicado no *Diário Oficial* de 24-4-46 — pág. 5.979).

NORMAS A SEREM OBSERVADAS NAS ADMISSÕES OU NOMEAÇÕES PARA O SER- VIÇO PÚBLICO

802

Considerando a necessidade de evitar processamentos demorados, com idas e vindas de processos referentes à nomeação ou admissão de candidatos habilitados em concursos ou provas de habilitação, cujo ingresso no serviço público está suspenso “*sine die*” pela circular 5/46, da Secretaria da Presidência da República e visando facilitar o expediente respectivo, o D.A.S.P. expediu instruções no sentido de que seja promovida, preliminarmente, a autorização do Senhor Presidente da República.

Essas instruções foram encaminhadas aos órgãos de pessoal dos Ministérios e deverão ser observadas enquanto prevalecer a referida circular S.P. R. 5/46.

Dêse modo, as repartições interessadas em admitir ou nomear candidatos ao serviço público, deverão dirigir-se aos órgãos de pessoal dos respectivos Ministérios, aos quais compete solicitar a autorização do Senhor Presidente da República.

As aludidas instruções constam da seguinte circular DP-26, de 10-4-46, do D.A.S.P.:

DIVISÃO DO PESSOAL

CIRCULAR N.º 26

Senhor Diretor-Geral:

“Em virtude da Circular n.º 5-46, da Secretaria da Presidência da República, publicado no *Diário Oficial* de 13-3-46, foram:

“sustadas as nomeações e readmissões em cargos públicos, isolados ou de carreira, bem como as admissões em qualquer modalidade de extranumerário”.

2. Estabeleceu, ainda, aquela circular que:

“até ulterior deliberação tais atos só deverão processar-se a título excepcional, quando absolutamente

imprescindível, mediante prévia autorização do Senhor Presidente da República”.

3. Assim, não poderá o D.A.S.P. continuar a propor a nomeação de candidatos habilitados em concurso, nem a admissão de mensalistas na forma do art. 32 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, alterado pelo Decreto-lei número 8.201, de 24-11-45, a menos que qualquer dessas medidas haja sido previamente autorizada pelo Senhor Presidente da República.

4. Nestas condições, esta D.P., na forma de item XIX do art. 70 do Regimento aprovado pelo Decreto número 20.489, de 24-1-46, sugere que, no caso de nomeação ou admissão de candidatos a serem indicados pelo D.A.S.P., sejam adotadas as seguintes normas:

- I — A repartição ou serviço proporá o provimento do cargo ou o preenchimento da função, justificando a medida e demonstrando a sua imprescindibilidade, em face das conveniências da administração;
- II — O órgão de pessoal promoverá, se julgar conveniente, a prévia autorização do Senhor Presidente da República;
- III — Concedida a autorização, será o processo encaminhado ao D.A.S.P., que providenciará sobre a nomeação ou indicará o candidato a ser admitido.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos da minha mais distinta consideração.

Em 10 de abril de 1946. — *Jorge Oscar de Mello Flores*, Diretor da Divisão do Pessoal.

A Sua Excelência o Senhor Diretor-Geral do Pessoal do Ministério da Aeronáutica. Nos mesmos termos aos demais dirigentes de órgãos de pessoal de todos os ministérios”.

(Publicado no *Diário Oficial* de 15-4-45 pág. 5.459).

O TAREFEIRO NÃO DEVE SER DESCONTADO POR ENTRADAS TARDE

803

Os extranumerários tarefeiros constituem um grupo numeroso, cuja posição entre os servidores públicos não está muito bem definida.

Embora contribuintes obrigatórios do I.P.A.S.E., com direito a contrair empréstimos mediante consignação em folha, não lhes é reconhecido plenamente o caráter de servidores públicos, considerando que a própria definição legal é pouco satisfatória, dispondo apenas que o “tarefeiro é o extranumerário que percebe salário na base da produção por unidade”.

Percebendo salário correspondente ao trabalho realmente prestado, ao tarefeiro não se pode aplicar a legislação ordinária no tocante à observância de horário de trabalho.

Isso porque — presume-se — terminada a tarefa será dispensado o tarefeiro, tendo em vista a transitoriedade das respectivas funções.

A concessão do direito de licença e de consignação em folha, pelos decretos-leis n.º 6631/44 e n.º 7622/45, todavia, parece conferir a êsses servidores características permanentes.

Assim, aos poucos se vai atribuindo a essa espécie de servidores características que os assemelham aos mensalistas, sendo pois de se lhes aplicar a legislação geral.

O D.A.S.P., todavia, tendo em vista a conceituação legal do tarefeiro, preferiu considerar as suas entradas tarde e saídas cedo como faltas disciplinares, puníveis a critério do chefe da repartição, tendo em vista que o salário do tarefeiro deve corresponder ao seu trabalho realmente executado, com pagamento na base de produção por unidade.

Foi o que esclareceu o D.A.S.P. no seguinte processo referente ao assunto:

"Processo n.º 22.568-45 — Consulta sobre frequência de extranumerário-tarefeiro.

PARECER

Consulta a Imprensa Nacional (I.N.) do M.J.N.I., qual a interpretação que deverá ser dada à legislação vigente, na parte relativa a desconto por entrada tarde ou saída antecipada, no caso do extranumerário-tarefeiro.

2. Examinando o assunto, verificou a D.P.:

a) que, de conformidade com o item II do art. 111 do E.F., o funcionário perderá

"um terço do vencimento ou da remuneração diária, quando, comparecer ao serviço dentro da hora seguinte à marcada para o início dos trabalhos ou quando se retirar antes de findo o período do trabalho";

b) que, regulando a matéria, foi baixado o Decreto número 6.192, de 30-8-40, estabelecendo a obrigatoriedade de 33 horas semanais de trabalho para os servidores dos Estados, em geral, e 44 horas para aqueles que executam trabalho de natureza industrial ou de campo;

c) que êsse mesmo decreto esclareceu, ainda, que o desconto de um terço do vencimento ou de remuneração far-se-á:

,quando o servidor abandonar o serviço depois da entrada e antes da hora anterior a marcada para o encerramento dos trabalhos";

d) que o não atendimento a tais exigências, também constitui falta de cumprimento do dever, passível de punição, a critério da autoridade competente;

e) que, de acôrdo com o art. 37 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43,

"tarefeiro é o extranumerário que percebe salário na base de produção por unidade"; e

f) que, por isso mesmo, não há como se aplicar a essa modalidade de extranumerário a legislação vigente, na parte relativa a desconto por entradas tardes ou saídas antecipadas, da mesma forma por que não se pode pagar gratificação por serviços extraordinários, prestados fora das horas do expediente normal, pois tais providências determinariam a diminuição ou o aumento da base de produção por unidade, já fixada em mínimo e máximo no próprio ato que admite o extranumerário-tarefeiro.

3. Nestas condições, a D.P. é de parecer que, executada a tarefa que lhe cabe, não poderá o extranumerário tarefeiro sofrer desconto algum, e que a entrada tarde ou saída antecipada constitui falta disciplinar, cabendo à autoridade competente avaliar da mesma para efeito de aplicação da penalidade cabível.

4. Com êste parecer, a D.P. propõe que se restitua o processo à I.N.

D.P., em 9 de abril de 1946. — *Jorge Oscar de Melo Flores*, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se o processo à I.N. do M.J.N.I.

Em 14 de abril de 1946. — *Abilio Mindelo Balthar*, Diretor Geral".

(Publicado no *Diário Oficial* de 24-4-46, pág. 5.978).

REFORÇO DE FIANÇAS COM BASE NO DECRETO-LEI N.º 8512/45 — NÃO DEVE SER EXIGIDO

804

Tendo em vista o aumento de vencimentos e salários concedido pelo decreto-lei 8512/45, foi consultado o D.A.S.P. sobre como deviam agir as repartições em relação aos funcionários sujeitos à prestação de fianças.

O D.A.S.P., considerando o dispôsto no D.L. 8841/46, que excluiu da obrigação de reforçar as fianças os servidores a elas sujeitos, esclareceu que deve ser observado o regime anterior ao D.L. 8512/45.

Assim, continuam em vigor, entre outras, as seguintes normas, publicadas no D.O. de 28-5-42:

"I — A fiança dos funcionários que têm remuneração variável, deverá ser calculada na base da remuneração percebida no ano imediatamente anterior.

II — Não haverá reforço de fianças nos casos de promoção.

III — A transferência de uma para outra carreira, somente acarretará aumento de fiança se a carreira em que se der o ingresso tiver o vencimento ou remuneração da classe inicial superior.

IV — Haverá refôrço de fiança se a transferência fôr feita para cargo isolado, de padrão superior ao do vencimento ou da remuneração da classe inicial da carreira”.

Foi o seguinte o parecer do D.A.S.P. :

“Processo n.º 3.333-46 — Majoração de fiança.

O Decreto-lei n.º 8.841, de 24-1-46, que dispôs sobre o pagamento da diferença de vencimento ou remuneração, em seu art. 1.º estatuiu :

“Os aumentos concedidos pelo Decreto-lei n.º 8.512, de 31 de dezembro de 1945, não serão considerados

para efeito do que dispõe o § 2.º do art. 3.º da Disposições Transitórias da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, nem determinarão para os servidores afiançados a obrigação de reforçar a fiança”.

2. Assim, o regime até então adotado, relativamente à majoração de fiança, não deve ser alterado em virtude do aumento geral concedido pelo referido Decreto-lei número 8.512.

3. Com êsses esclarecimentos, restituo o processo à Estrada de Ferro Central do Brasil.

Em 20 de abril de 1946. — *Abilio Mindello Balthar*, Diretor Geral”.

(Publicado no *Diário Oficial* de 24-4-46 pág. 5.979).

SELEÇÃO

A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento - Sua importância

BELMIRO SIQUEIRA

CONQUANTO venha o D.A.S.P., desde seu advento, atacando, a par da seleção de pessoal, outros muitos e fundamentais problemas da Administração Pública, é incontestável que uma grande parte de sua popularidade, senão toda, cabe à circunstância de lhe ter sido atribuída a competência de empregar, de prover funções e cargos públicos. De fato, dada a sua capacidade de ofertar empregos, por realizar concursos e provas de habilitação, ficou o D.A.S.P. sendo uma das mais conhecidas repartições federais, não só aqui, mas, também nas capitais de todos os Estados.

E não podia ser de outra forma, pois, não somente quanto a êsse setor é que, continuamente, nossa imprensa diária divulgou suas atividades, como, por essa sua função é que, permanentemente, esteve êle em contato direto com o público, uma grande parcela de público: os milhares de candidatos às vagas nas carreiras e séries funcionais do S.P.F..

Mas, para selecionar e preparar candidatos a cargos e funções do Serviço Civil Federal e visando a promover o treinamento, a adaptação, a readaptação e o aperfeiçoamento dos servidores civis da União, de que órgão especializado dispõe o D.A.S.P. ? Obviamente, de uma Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.).

E' a D.S.A. uma importante, uma importantíssima Divisão do D.A.S.P., não só pelo que já realizou (primeiramente como D.S.A. ou D.S. e

depois como D.S. ou D.A.) como, e principalmente, pelo que lhe compete realizar, pelo programa que lhe está confiado — que se lhe traçou — e que levará a cabo.

Já se disse que a importância de um órgão é diretamente proporcional à importância das funções que êle executa. Pois bem, partindo-se dessa verdade, fácil é concluir-se pela importância indiscutível da D.S.A., pôsto que, mesmo ao principiante nos estudos de Administração de Pessoal, se patenteia, clara e insofismavelmente, a manifesta superioridade da seleção e do treinamento — funções específicas da D.S.A. — sobre as demais funções de pessoal. Pode-se ir mais longe ainda e afirmar-se que a seleção e o treinamento constituem a pedra angular de qualquer científica administração de pessoal e que o êxito, e mesmo a vida, de qualquer empresa, pública ou particular, de pequeno ou grande vulto, depende, inteiramente, da existência — na mesma empresa — de uma eficiente administração de pessoal; sendo, portanto, em conclusão, indispensáveis e vitais, em qualquer organização, as funções de seleção e de treinamento.

Se de inegável importância são todos os serviços a cargo do D.A.S.P., nenhum, pela sua amplitude e repercussão, se avantajam à seleção, à implantação do sistema do mérito, à efetivação do ideal democrático de proporcionar, no tocante à acessibilidade dos cargos públicos, oportunidades

iguais a todos os brasileiros. Bastava à D.S.A. o exercício da seleção de pessoal para o S.P.F. para que ela fôsse uma Divisão de invulgar importância, mas, atribuindo-se-lhe ainda o treinamento, sua importância se torna, então, inavaliável.

A fim de se aquilatar da importância da ação da D.S.A., tanto para o Serviço Civil Federal como para milhares de brasileiros, basta que se abram os livros de inscrições nos concursos e os livros de matrículas nos cursos: os números falam de um modo irretorquível e nenhum outro argumento precisa ser levantado. Porém, a título de amostra, são apresentados os nomes de três concursos seguidos das inscrições respectivas, e que estão por ser realizados.

Concursos

Candidatos Inscritos

Inspetor do Trabalho	3.428
Oficial Administrativo ...	6.010
Escriturário	8.426

São dados que falam sonoramente dizendo da importância e da responsabilidade da D.S.A. do D.A.S.P., bem como da confiança que nela depositam milhares de brasileiros.

E já se está sentindo a ação salutar e benéfica da D.S.A. No mês que acaba de findar, realizou-se o concurso C. 185 para guarda Civil. Foram mais de 800 candidatos que não ficaram decepcionados.

Nada mais podem os inimigos do sistema do mérito.

Questões apresentadas no Concurso para a carreira de Detetive do M. J. N. I.

Realizou-se, há tempos, o C. 118 — concurso para provimento em cargos da classe inicial da carreira de Detetive do M. J. N. I. Esta Revista tem, agora, o ensejo de publicar as questões das provas de I — Nivel Mental e Aptidão, II — Noções de Direito Constitucional, Civil e Penal, III — Prática de Serviço, itens 1 e 2, e IV — (Prova de habilitação, item a): Conhecimentos Gerais.

NÍVEL MENTAL E APTIDÃO

Nesta página, estão vários parágrafos. Leia atentamente cada um deles e execute o que, em cada um, se pede.

- §. Escreva, dentro do quadrado abaixo, a 5.^a, a 6.^a e a 13.^a letras do alfabeto. Se uma dessas letras fôr L ou J, escreva, ainda, dentro do triângulo, o número 7. Em caso contrário, escreva nesse triângulo um número ímpar menor do que 5.
- §. Atente para êsses números: 15 — 9 — 94 201 — 49 — 128 — 14 — 72 — 29 — 84 — 318 — 910 — 58 — 6 — 67 23. Cancele, com um traço forte, todos os que forem menores que 100 e maiores que 12, e que não terminem em 9, nem em 5. Coloque, depois, mentalmente, os números cancelados, em ordem de grandeza, e escreva o maior deles.
- §. Se o terceiro algarismo representado no parágrafo anterior, entre os exemplos dados, fôr 5 ou 8, escreva, no traço adiante um 4 ou um 7. Em caso contrário, escreva o 6.^o algarismo representado no mesmo parágrafo, acrescido de + 1.
- §. Leia esta palavra MINISTÉRIO. Se o número de vogais nela contidas fôr maior que o número de consoantes da palavra INTRODUÇÃO, escreva a letra D. Se

não fôr, cancele a 4.^a letra da primeira palavra escrita em maiúsculas, nesta questão.

- §. A, B, C e D representam 4 pontos existentes, nessa ordem, numa estrada. A dista 5 km. de B; de C a D há 7 km. e, de A a D, 14 km. Escreva, dentro do parênteses o número de quilômetros que representa a distância de B a C.

()

- §. Paulo é menor que Maria e Pedro tem 15 anos. Conclusão: Maria é mais velha do que José. Se a conclusão acima está certa, escreva *sim*; em caso contrário, escreva *não*.
- §. Observe atentamente estas três palavras: ORDEM — HORA — LEI. Multiplique o número de letras da primeira delas pelo número de letras da segunda. Escreva o resultado.
- §. Minha casa foi assaltada no sábado passado. Eu fiquei em casa toda a manhã, mas estive fora durante o dia até às 5 horas da tarde. Meu pai saiu de casa às 3 horas e meu irmão ficou em casa até às 4 horas. A que horas se deu o assalto?

As frases que se seguem são, por hipótese, de um idioma asiático. À direita de cada uma delas o candidato encontrará seu significado em português. Em cada frase em português há uma palavra em maiúsculo. Pois bem, o candidato deve sublinhar com um traço a palavra da frase escrita no idioma asiático que corresponda a palavra em maiúsculo da frase escrita em português.

EXEMPLO:

Cze sami uas
Girjo mista uas
Litsu du sami

TENHO pouco dinheiro
Antônio come POUCO
Falta-me DINHEIRO.

Comparando a 1.^a e a 2.^a frases, o candidato verificará que UAS significa POUCO, porque é a única palavra comum às duas frases. Comparando, agora a 1.^a e a 3.^a o candidato verificará que SAMI significa DINHEIRO, pela mesma razão. Ora, por exclusão, o candidato concluirá que CZE significa TENHO.

De acordo com as instruções, o candidato deverá sublinhar com um traço CZE na primeira frase, UAS na segunda, SAMI na terceira.

Procure agora resolver os exercícios que se seguem observando as mesmas instruções, e atendendo a que nem sempre as palavras estrangeiras se encontram em cada frase na mesma ordem da frase portuguesa correspondente.

burú tupiá rami chips

axum aedo le faro olúa ut

abacur lufo en gaibú rami

ité sa igar chips poráj nan

marec en le lurza murd

ut to lurza rajet murd en loni

enali porá sa en chips nap

porázi chips lo lutzi ul igar sha

en olúa porá decti tan od lo lutzi

murd ut lo juni sa foro rami

Faz-se concurso para SELEÇÃO.

Uma PROVA mental verifica a inteligência.

O CONCURSO oferece iguais oportunidades.

Houve ORDEM nos trabalhos de seleção.

A POLÍCIA investiga o crime.

O CRIME motivou uma busca da polícia.

O governo faz TRABALHO de seleção.

Com ordem é FÁCIL trabalhar em seleção.

O trabalho MENTAL do detetive não é fácil.

E' crime fraudar UMA prova de concurso.

Leia com atenção os pequenos problemas que se seguem e escreva a solução de cada um.

- §. Si uma vela pode ficar acesa durante duas horas, quanto tempo poderão ficar duas velas acesas ao mesmo tempo?
- §. João Pereira morou em 4 cidades diferentes, uma depois da outra; e ficou 10 anos em cada uma delas. Isso é possível ou impossível?
- §. Numa rua todas as casas têm a mesma largura; os números ímpares estão de um lado e os números pares do outro, e as duas séries de números começam no mesmo ponto da rua. Qual é o número que está em frente do número 6?
- §. Começou a chover ontem de manhã e a chuva durou 3 dias sem parar. Isso é provável, possível, ou impossível?
- §. Paulo Ferreira morou em 3 cidades diferentes uma depois da outra e ficou em cada cidade 3 anos mais do que em cada uma das outras. Isso é possível ou impossível?
- §. Um carro tem 4 rodas do mesmo tamanho; em cada uma das rodas da frente há 16 raios e em cada uma das rodas atrás, há 12 raios. Quando o carro anda quais são os raios que mexem mais depressa? Os da frente, os atrás ou é o mesmo?

- §. Que parentesco tem comigo o filho da irmã de minha mãe?
- §. Que é maior: um pedaço de giz, ou um pedaço de carvão? Si eles são iguais escrevam: o mesmo. Si vocês não sabem dizer sem os ver escrevam: O.
- §. Em uma família há 3 irmãos; cada um deles tem só uma irmã. Quantos irmãos e irmãs há, ao todo, na família?
- §. Quantas bisavós você teria si todas estivessem vivas?

Abaixo, você encontrará, em cada linha, cinco palavras. Duas dessas palavras têm o sentido diferente do das outras três. Risque, com um traço forte essas duas palavras diferentes.

EXEMPLO:

França — Recife — Brasil — Paraná — Holanda

1. página — gaveta — capítulo — lombada — canela
2. chapéu — nota — sapato — lembrança — luva
3. tempêro — mostarda — açúcar — cana — mel
4. quinze — oito — dezenove — treze — doze
4. outubro — viagem — setembro — primavera — dezembro
6. fôlha — sal — flôr — terra — rosa
7. cheiro — doce — rosado — verde — encarnado
8. cabelo — pulmões — cílios — sobrancelhas — ossos
9. estátua — praça — busto — quadro — monumento
10. pulseira — pluma — colar — anel — bolsa
11. revista — pena — censura — livro — jornal
12. pulseira — mineiro — carioca — gaúcho — nortista
13. barbante — viga — corda — tronco — cipó
14. Macabro — fúnebre — sincero — mortuário — claro
15. lei — tabela — decreto — regulamento — publicação
16. ávido — faminto — abatido — deitado — guloso
17. antigo — rico — próspero — virtuoso — opulento
18. vago — duro — nebuloso — desmaiado — público
19. cão — cavalo — cobra — gato — canário
20. amplo — largo — vasto — verde — estreito.

Abaixo você encontrará três colunas de letras e algarismos. Cancele todas as letras com exceção de Z R S M E e V; e cancele todos os algarismos com exceção de 5, 7 e 4.

Atente bem: as letras e algarismos que não devem ser cancelados são estes:

Z R M E V 5 7 4

A P 5 0 4	A 3 1 A D	A 3 2 P 1
3 2 R J A	P 2 B Z H	A D H 2 B
1 B D C 8	5 R D B S	1 8 5 S Z
A Z B R C	0 J C R I	A C 0 I R
D H S I 5	4 A 2 C 5	D 5 4 5 S
F 4 V V G	7 4 Z R Q	F G 7 Q M
V Z L M N	E V L 5 L	V N E 2 7
0 R 5 M P	J Q N P 3	0 P J 3 E
1 Q 2 R 3	E D V T E	1 3 E E 4
S 4 T U V	S X 6 A Z	S V S Z V
X Y Z 5 S	4 Y 5 9 R	X S 4 R 1
6 5 7 4 8	T Z 7 M S	6 8 T S B
A 9 H 0 S	U 5 4 0 M	A S U M R

Z R S M V	V S U S V	S V V V S
Z Z 7 A A	J E 0 V 8	Z A J 8 5
J E S 4 T	X 6 S A Z	D M 1 F G
2 3 R J R	4 V Q D 1	D 8 C 5 J
7 4 Z R Q	5 1 Q L 3	V S 8 S V

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PENAL

Abaixo você vai encontrar questões que admitem uma ou várias respostas. Assinale a resposta ou as respostas certas, colocando uma cruz no Parêntese.

DIREITO CONSTITUCIONAL (*)

I — A. nasceu na Alemanha, estando seus pais (brasileiros) ali estabelecidos em negócio comercial. Voltam os três para o Brasil e A., ao atingir 21 anos, deseja ser brasileiro. Como agirá?

- () Naturalizando-se?
- () Requerendo título declaratório invocando o art. 69 ns. 4 o 5 da Constituição de 24-2-1891?
- () Optando pela nacionalidade brasileira?
- () Nada precisando fazer, por já ser brasileiro?
- () Fazendo declaração de nacionalidade brasileira no país onde nasceu?

II — Assinalar com uma cruz os órgãos do Poder Judiciário:

- () Divisão de Cooperação do A. das Relações Exteriores.
- () Tribunal de Contas.
- () Tribunal de Apelação do Estado do Rio.
- () Conselho Superior do Trânsito.
- () 3.^a Junta de Conciliação do Ministério do Trabalho.
- () Tribunal de Segurança Nacional.
- () Tribunal de Juri de cidade de Campinas.
- () Conselho Nacional de Petróleo.
- () Conselho Federal das Caixas Econômicas.
- () Conselho Federal de Trabalho.
- () Auditoria de Guerra da 2.^a R.M.
- () Conselho Superior de Justiça.
- () Tribunal Marítimo.
- () Procuradoria Seccional do Distrito Federal.
- () Conselho Superior de Segurança Nacional.
- () Juízo da 5.^a Vara Criminal.
- () Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).
- () Interventoria Federal do Estado da Bahia.
- () Ministério Público.
- () Conselho Federal.
- () Câmara dos Deputados.
- () Conselho da Economia Nacional.
- () Assembléia Legislativa de Mato Grosso.

(*) Visto ter sido aplicada em 23-VII-1944, nem todas as questões desta prova estão atualizadas.

- () Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados.
- () Conselho Federal do Comércio Exterior.

III — Perde a nacionalidade o brasileiro:

- () que se ausentar mais de 30 anos do Brasil?
- () que por relevantes serviços prestados a um país estrangeiro fôr considerado cidadão desse país "honoris causa"?
- () o que, sem licença do Presidente da República, aceitar de governo estrangeiro comissão ou emprêgo não remunerado?
- () que, mediante processo adequado, tiver revogada a sua naturalização por exercer atividade política ou social nociva ao interesse nacional?
- () o que tiver nascido em país estrangeiro?

IV — Compete privativamente legislar sobre naturalização:

- () aos Estados
- () à Prefeitura do Distrito Federal
- () ao Município
- () à União
- () ao Estado de São Paulo.

V — Como é constituído o Parlamento Nacional?

- () do Conselho Federal?
- () da Câmara dos Deputados?
- () do Conselho Federal e da Câmara dos Deputados?
- () do Conselho da Economia Nacional e da Câmara dos Deputados?
- () da Câmara dos Deputados, do Conselho Federal e do Conselho da Economia Nacional?

VI — E' atribuição do Conselho da Economia Nacional:

- () celebrar contrato com a administração pública federal
- () celebrar contrato com a administração estadual
- () celebrar contrato com a administração municipal
- () promover a organização corporativa da economia nacional
- () patrocinar causas contra a União, Estados e Municípios.

VII — A quem compete legislar privativamente sobre os limites dos Estados entre si?

- () ao Presidente da República?
- () ao Parlamento Nacional?
- () à União?
- () ao Supremo Tribunal Federal?
- () ao Conselho Federal?

VIII — A quem compete declarar o estado de emergência?

- () ao Parlamento Nacional?
- () ao Presidente da República?

- () ao Conselho Superior de Defesa Nacional ?
- () ao Supremo Tribunal Federal ?
- () ao Conselho Federal ?

IX — A quem compete julgar crime de responsabilidade praticada pelo Presidente da República ?

- () ao Supremo Tribunal Federal ?
- () ao Conselho Federal ?
- () ao Parlamento Nacional ?
- () Y Câmara dos Deputados ?
- () ao Conselho Superior de Defesa Nacional ?

X — A quem compete lançar o imposto de indústria e profissões ?

- () aos Estados ?
- () aos Municípios ?
- () Y União ?
- () aos Estados e Municípios ?
- () aos Estados e à União ?

DIREITO CIVIL

I — A habilitação de casamento faz-se perante o oficial do registro civil, mediante a apresentação dos seguintes documentos :

- () Carteira de identidade
- () Caderenta de reservista
- () Certidão de idade
- () Atestado de conduta
- () Fôlha corrida.

II — Podem casar :

- () os ascendentes com os descendentes
- () os irmãos ilegítimos
- () o estrangeiro divorciado a vínculo no seu país de origem
- () o cônjuge adúltero com o seu co-réo, por tal condenado
- () o raptor com a raptada.

III — Quais são os primeiros herdeiros na ordem de sucessão legal ?

- () os Estados, Distrito Federal ou União ?
- () os ascendentes ?
- () os colaterais ?
- () o cônjuge sobrevivente ?
- () os descendentes ?

IV — São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil :

- () os pródigos
- () as mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal
- () os loucos de todo o gênero
- () os selvícolas
- () os maiores de 16 anos e menores de 21.

V — Perderá, por ato judicial o pátrio poder, o pai ou mãe :

- () cujo filho morrer
- () cujo filho se emancipar
- () cujo filho atingir a maioridade
- () que deixar o filho ao abandono
- () cujo filho for por outrem adoptado.

VI — Qual a idade mínima para que possa um filho ser emancipado pelo seu pai ?

- () 16 ?
- () 21 ?
- () 18 ?
- () 20 ?
- () 17 ?

DIREITO PENAL

I — Um indivíduo que subtrai coisa alheia móvel, depois de seduzir sua vítima à impossibilidade de resistência, pratica o crime de :

- () Extorsão
- () Extorsão indireta
- () Extorsão mediante sequestro
- () Roubo
- () Furto.

II — Um indivíduo que com o concurso de dois outros, subtrai coisa alheia móvel, pratica o crime de :

- () Roubo
- () Extorsão
- () Furto
- () Furto qualificado
- () Furto de coisa comum.

III — A., lutando com H., fere-o ligeiramente com um punhal enferrujado. Sobrevém gangrena e B. morre 10 dias depois em consequência do ferimento recebido. Qual o crime cometido por A. ?

- () Homicídio simples ?
- () Homicídio qualificado ?
- () Tentativa de homicídio ?
- () Lesão corporal seguida de morte ?
- () Homicídio culposos ?

IV — O funcionário que recebe para si vantagem indevida, em razão de sua função, pratica o crime de :

- () Concussão
- () Peculato
- () Corrupção ativa
- () Corrupção passiva
- () Prevaricação.

V — O funcionário que retarda indevidamente, ato de ofício, para satisfazer sentimento pessoal, pratica de crime de :

- () Condescendência criminosa
- () Advocacia administrativa
- () Prevaricação
- () Vioência arbitrária
- () Abandono de função.

VI — O detetive que agride a socos um civil, a pretexto de exercer sua função, pratica o crime de :

- () Prevaricação
- () Excesso de exação
- () Violência arbitrária
- () Concussão
- () Peculato culposos.

VII — A. casa-se com B., obrigando-a à prática da prostituição em sua própria residência, com cujo produto são feitas as despesas da casa. Qual o crime praticado por A.?

- () Manter casa de prostituição ?
- () Rufianismo ?
- () Tráfico de mulheres ?
- () Favorecimento à prostituição ?
- () Mediação para servir a lascívia de outrem ?

VIII — Um indivíduo preso em flagrante por vadiagem, que se opõe à execução de ordem mediante violência, comete o crime de :

- () Desacato
- () Desobediência
- () Violência arbitrária
- () Arrebatamento de preso.

IX — O indivíduo que não cumpre ordem ilegal, emanada de autoridade competente, comete o crime de :

- () Desacato
- () Desobediência
- () Resistência
- () Favorecimento real
- () Não cometeu crime.

X — Assinala com uma cruz dentro do parêntesis o caso ou os casos em que houve crime

- () um indivíduo tendo achado um distintivo de Comissário, na rua, o exibiu, em um trem da E.R.C.B. a fim de eximir-se ao pagamento da passagem, o que consegue.
- () Um indivíduo exhibe em público um distintivo de Comissário que achou na rua, e aos presentes declara haver sido nomeado para tal cargo.
- () Um indivíduo, exibindo um distintivo de Comissário que encontrou na rua, prática diversos atos de autoridade que, entretanto, não acarretam prejuízos a terceiros.
- () Um indivíduo, mostrando apenas o número de uma carteira de Investigador que encontrou na rua, apresenta-se a um g.c. e transmite-lhe ordens absurdas sobre policiamento, essas que não são cumpridas pelo referido g.c.
- () Um indivíduo, já tendo sido Comissário e havendo sido demitido, deixa-se apresentar a terceiros, em objeto de serviço, como se ainda o fôsse, sem entretanto praticar ato algum.

PRÁTICA DE SERVIÇO — ITEM 1.

1. Qual o prazo mínimo em que deve ser feita a autópsia ?
2. O exame de corpo de delito é sempre indispensável ? Para que serve ?

3. No cruzamento de duas ruas ocorreu um acidente de trânsito, com vítimas. Quais as providências que deve tomar o policial que primeiro tomar conhecimento do fato ?

4. Como deve agir o detetive que comparecer a um local de furto ?

Que deve ele examinar e procurar a fim de colher elementos para as investigações ?

5. Num local de furto foram encontradas impressões digitais. Como proceder e qual a utilidade dessas impressões ?

6. Quais os órgãos técnicos competentes para fazer as perícias ?

7. Que é flagrante delito ? Quando se verifica ?

8. Um indivíduo mata outro a faca, não havendo testemunhas do crime. Logo depois, quando o criminoso se afastava do local, é detido, por outro motivo, por um policial, o qual, revistando-o, encontra uma faca em seu poder, tinta de sangue. Sabendo do crime, o policial apresenta o detido à autoridade. Pergunta-se : O criminoso está preso em flagrante, embora negue a autoria do crime ?

9. Quem pode e quem deve efetuar a prisão em flagrante ?

10. A falta de testemunhas impede a lavratura do auto de prisão em flagrante ? Como deve proceder a autoridade nesse caso ?

11. Qual o prazo em que deve ser dada a nota de culpa ?

12. Quais as contravenções inafiançáveis ?

13. Qual a distinção entre crime de ação pública e crime de ação privada ?

14. Quais as peças principais do inquérito policial ? Como deve ser iniciado ?

15. Tratando-se de crime de defloração, qual a peça indispensável à instauração do inquérito ?

16. A, depois de libações alcoólicas em companhia de B, fica completamente embriagado e, após discutir com B, mata-o. Pergunta-se : A é responsável pelo crime que cometeu ?

17. Na instrução do processo crime, quantos testemunhas de acusação e de defesa podem ser inquiridas, no máximo ?

18. Qual o processo univ ersalmente adotado para a identificação dos criminosos ? Quem o inventou ?

19. Descreva esquematicamente a organização policial atual.

20. Como se inicia o processo por crime de ação pública ? E por crime de ação privada ?

PRÁTICA DE SERVIÇO — ITEM 2.

Durante dez minutos você observou atentamente a fotografia que lhe foi entregue. Responda, agora, nas linhas em branco, as seguintes questões :

Quantos veículos, parcial ou totalmente, estão sobre a calçada ?

Que espécies de veículos são ?
 Qual dêles está sobre os trilhos de bondes ?
 Há alguma escada ? Onde ?
 Quantos postes aparecem na fotografia ?
 Há alguém na fotografia ? Onde ?
 Qual o paralama danificado no caminhão ?
 Qual dos dois veículos tem um pneu vazio ?
 Qual a linha do ônibus ?
 A rua é totalmente calçada com paralelepípedos ?

Descreva, agora, a maneira como imagina haver ocorrido o choque de veículos constante da fotografia.

PROVA DE HABILITAÇÃO, ITEM A)

Cite as ilhas da Bahia de Guanabara ligadas ao Continente.

Em que Estradas de Ferro estão localizadas as seguintes estações :

Bonsucesso
 Irajá
 Santíssimo
 Tomaz Coelho
 Braz de Pina
 Herédia de Sá
 Ramos
 Rocha Miranda
 Turiaçu
 Barros Filho
 Magno
 Mangueira
 Maria da Graça
 Carlos Chagas
 Realengo
 Osvaldo Cruz
 Todos os Santos
 Meier

Onde estão localizados os seguintes Distrito Policiais ?

2.º
 6.º
 9.º
 13.º
 14.º
 15.º
 16.º
 21.º
 28.º
 30.º

Quantos túneis há no Rio ? ————— Indique-os, dando, também, a localização dos mesmos e a jurisdição do Distrito Policial a que pertencem.

Estando o candidato na Estação de Cosme Velho, tem ordem de se transportar, com extrema urgência, para Irajá, e daí para a Polícia Central.

- qual o trajeto, se dispuser de um automóvel ?
- qual o trajeto, se dispuser apenas de bonde, ônibus e trens ?

Venha de Realengo até Copacabana parando em 8 Estações de Bombeiros e faça esse trajeto pelo caminho mais curto, indicando apenas a localização das 8 estações.

Qual o Distrito Policial que deverá tomar conhecimento de um fato delituoso ocorrido na Estação de Alfredo Maia ?

A Estação de Honório Gurgel a que Distrito Policial pertence ?

A localidade de Cascadura é jurisdição de que Distritos Policiais ?

Indique dois rios que sejam limites do D.F. com o Estado do Rio.

Dê os nomes completos dos Ministérios e a sua localização.

Onde está localizada a Diretoria do Domínio da União ?

Qual o caminho mais curto para ir do 12º D.P. ao 14º D.P. ?

Qual o bonde que deve tomar para ir, pelo caminho mais curto, de Madureira para Penha.

Cite dois rios que desembocuem na Baía de Guanabara.

Localize 4 principais hospitais da Prefeitura Municipal.

Quais as Estações iniciais de Estradas de Ferro existentes no Distrito Federal ?

Localize 4 gasômetros do D.F.

Quantos campos de aviação conhece no D.F. e quantos aeroportos ?

Qual o D.P. competente para tomar conhecimento de um fato delituoso na Estação inicial de Bondes de Sta. Teresa, no largo da Carioca ?

Que cabe ao funcionário fazer quando receber de seu superior uma ordem ilegal ?

Que é Pátria ?

Quem compôs a música do Hino Nacional e quem foi o autor da letra ?

Descreva a Bandeira Nacional e diga o que significa as suas cores.

Qual a data do decreto que adotou a Bandeira Nacional ?

Todo cidadão válido é obrigado a prestar serviço militar ? Quais as isenções ?

CHAVE DE CORREÇÃO

No próximo número, como já se fez para a P.H. 1.775, será apresentada a chave de correção das provas agora publicadas. Deixa-se de fazê-lo por falta absoluta de espaço.

Chama-se ainda a atenção dos leitores para o fato de, na chave de correção da P.H. 1.775, haver alguns senões facilmente perceptíveis, entre os quais se destaca a palavra HISTOGRAMA em lugar de HISTORIGRAMA.

APERFEIÇOAMENTO

Cursos e Escolas de formação e aperfeiçoamento profissional

OSWALDO FETTERMAN

I

UM dos lados mais interessantes e característicos da política de pessoal do Serviço Público Brasileiro hodierno, é sem dúvida e sem nenhum favor, a preocupação de elevar o nível intelectual e aprimorar os conhecimentos dos seus funcionários e extranumerários, quer lhes corrigindo falhas ou suprimindo deficiências de natureza educativa, quer lhes aperfeiçoando a formação profissional ou lhes ensejando meios e oportunidades para especialização em assuntos concernentes à carreira abraçada ou à função exercida.

Em países, como o Brasil, onde, a par de certos defeitos de escolha de profissão ou de ofício, os diversos sistemas educativos experimentados também se ressentem de inúmeras lacunas, que inexoravelmente se refletem nas diversas atividades da vida nacional, o problema da formação de profissionais e de técnicos bem como a sábia providência de paralelamente cuidar de seu aperfeiçoamento ou especialização teriam, por força, de ocupar, como de fato hoje ocupam, lugar preponderante em todo e qualquer programa de trabalho que vise honestamente a dar diretrizes racionais à moderna gerência de pessoal. O assunto é de uma importância iniludível. O nosso administrador sente-lhe a relevância e, por alcançá-la, delineia medidas e esboça um plano de ação em que procura, com entusiasmo e otimismo, atender alguns dos mais significativos aspectos do problema. E, ao criar, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público, dá à matéria um justo lugar de relêvo entre as finalidades precípuas daquele órgão:

“Art. 2.º Compete ao D.A.S.P. :

e) — promover a readaptação e aperfeiçoamento dos funcionários civis da União”. (Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938).

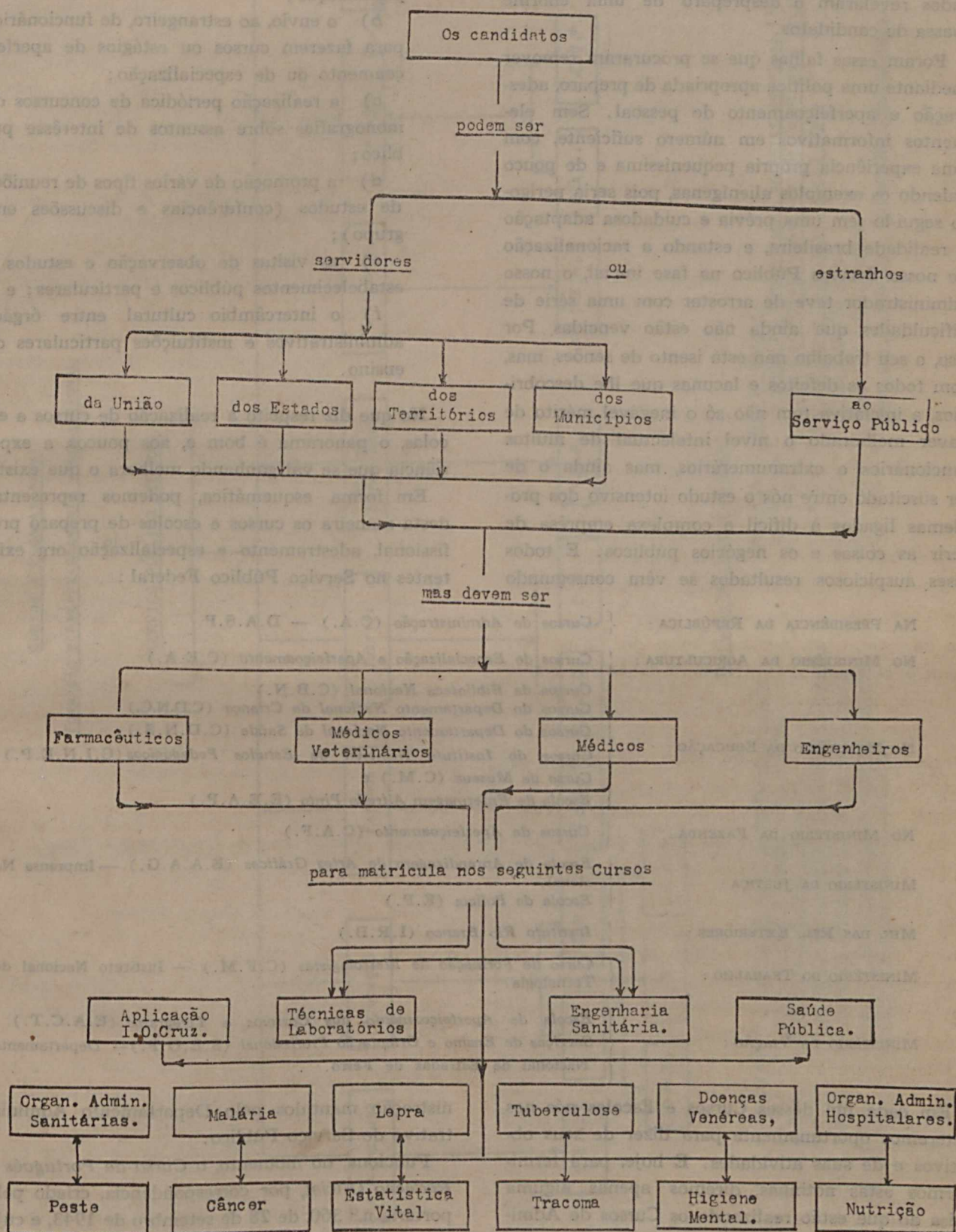
Essa compreensão do problema é, talvez, uma das faces mais louváveis, felizes e humanas da obra iniciada em 1936, com a lei n.º 284, lei essa que, apesar das falhas que lhe quebram a harmonia e dos erros técnicos que encerra, representa um dos pontos mais relevantes de nosso direito administrativo.

E' verdade que anteriormente o Estado já sentira a necessidade instantânea de prover os cargos e as funções com pessoal capaz, com profissionais adestrados e com técnico de larga experiência. Disso são prova, por exemplo, o decreto n.º 791, de 27 de setembro de 1890, que criou, no antigo Hospital Nacional, a Escola Profissional de Enfermeiros, hoje Escola de Enfermagem Alfredo Pinto, e o decreto n.º 8.835, de 11 de julho de 1911, que, regulamentando os serviços da Biblioteca Nacional, estabelecia normas deste teor :

“Art. 28... Os auxiliares serão nomeados mediante concurso de documentos comprobatórios da aptidão e boa conduta dos candidatos, que não poderão ter menos de 18 anos, nem mais de 30 anos de idade, não sendo admitidos aqueles que sofrerem de moléstia contagiosa ou tiverem defeito físico que prejudique o exercício do cargo, devendo ser preferidos os que houverem sido habilitados no curso de biblioteconomia.

“Art. 32. Os empregados nomeados independentemente de habilitação no curso de biblioteconomia não poderão chegar a bibliotecários, sem que se habilitem naquele curso, circunstância que deverá ser levada em conta nas demais promoções por merecimento.”

Essas providências, no entanto, não eram de caráter geral, mas medidas esparsas e incompletas, a que faltava uma íntima articulação não só com os preceitos e cânones da administração de pessoal, mas ainda com os vários setores e departamentos do Serviço Público, a cujas reais necessidades cumpriam atender satisfatoriamente. Por isso, entendemos que o problema só começou a ser encarado

Ingresso nosCURSOS DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE SAÚDE.

sèriamente depois da lei n.º 284 e principalmente quando, com a implantação do chamado sistema do mérito, o Departamento Administrativo do Serviço Público começou a promover uma série de concursos e provas de habilitação, cujos resultados revelaram o despreparo de uma enorme massa de candidatos.

Foram essas falhas que se procuraram remover mediante uma política apropriada de preparo, adstração e aperfeiçoamento de pessoal. Sem elementos informativos em número suficiente, com uma experiência própria pequeníssima e de pouco valendo os exemplos alienígenas, pois seria perigo seguir-lo sem uma prévia e cuidadosa adaptação à realidade brasileira, e estando a racionalização de nosso Serviço Público na fase inicial, o nosso administrador teve de arrostar com uma série de dificuldades que ainda não estão vencidas. Por isso, o seu trabalho não está isento de senões, mas, com todos os defeitos e lacunas que lhe descobrimos, a iniciativa tem não só o inegável mérito de haver melhorado o nível intelectual de muitos funcionários e extranumerários, mas ainda o de ter suscitado entre nós o estudo intensivo dos problemas ligados à difícil e complexa empresa de gerir as coisas e os negócios públicos. E todos êsses auspiciosos resultados se vêm conseguindo

graças ao desenvolvimento, na medida do possível, do programa de trabalho, que abrange :

- a) a instituição de cursos e escolas de formação profissional, aperfeiçoamento e especialização;
- b) o envio, ao estrangeiro, de funcionários para fazerem cursos ou estágios de aperfeiçoamento ou de especialização;
- c) a realização periódica de concursos de monografias sôbre assuntos de interesse público;
- d) a promoção de vários tipos de reuniões de estudos (conferências e discussões em grupo);
- e) as visitas de observação e estudos a estabelecimentos públicos e particulares; e
- f) o intercâmbio cultural entre órgãos administrativos e instituições particulares de ensino.

No que diz respeito à realização de cursos e escolas, o panorama é bom e, aos poucos, a experiência que se vai ganhando melhora o que existe.

Em forma esquemática, podemos representar desta maneira os cursos e escolas de preparo profissional, adestramento e especialização ora existentes no Serviço Público Federal :

NA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA :	{ Cursos de Administração (C.A.) — D.A.S.P.
NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA :	{ Cursos de Especialização e Aperfeiçoamento (C.E.A.)
	{ Cursos da Biblioteca Nacional (C.B.N.)
	{ Cursos do Departamento Nacional da Criança (C.D.N.C.)
	{ Cursos do Departamento Nacional de Saúde (C.D.N.S.)
NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO :	{ Cursos do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (C.I.N.E.P.)
	{ Curso de Museus (C.M.) e
	{ Escola de Enfermagem Alfredo Pinto (E.E.A.P.)
NO MINISTÉRIO DA FAZENDA :	{ Cursos de Aperfeiçoamento (C.A.F.)
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA :	{ Escola de Aprendizagem de Artes Gráficas (E.A.A.G.) — Imprensa Nacional.
	{ Escola de Polícia (E.P.)
MIN. DAS REL. EXTERIORES :	{ Instituto Rio Branco (I.R.B.)
MINISTÉRIO DO TRABALHO :	{ Curso de Formação de Metrologistas (C.F.M.) — Instituto Nacional de Tecnologia.
	{ Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos (E.A.C.T.)
MINISTÉRIO DA VIAÇÃO :	{ Serviços de Ensino e Orientação Profissional (S.E.O.P.) — Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

Em cada um desses Cursos e Escolas nós nos deteremos oportunamente para dizer de seus objetivos e de suas atividades. E hoje, para terminarmos estas notinhas, diremos apenas alguma coisa do que estão realizando os Cursos de Admi-

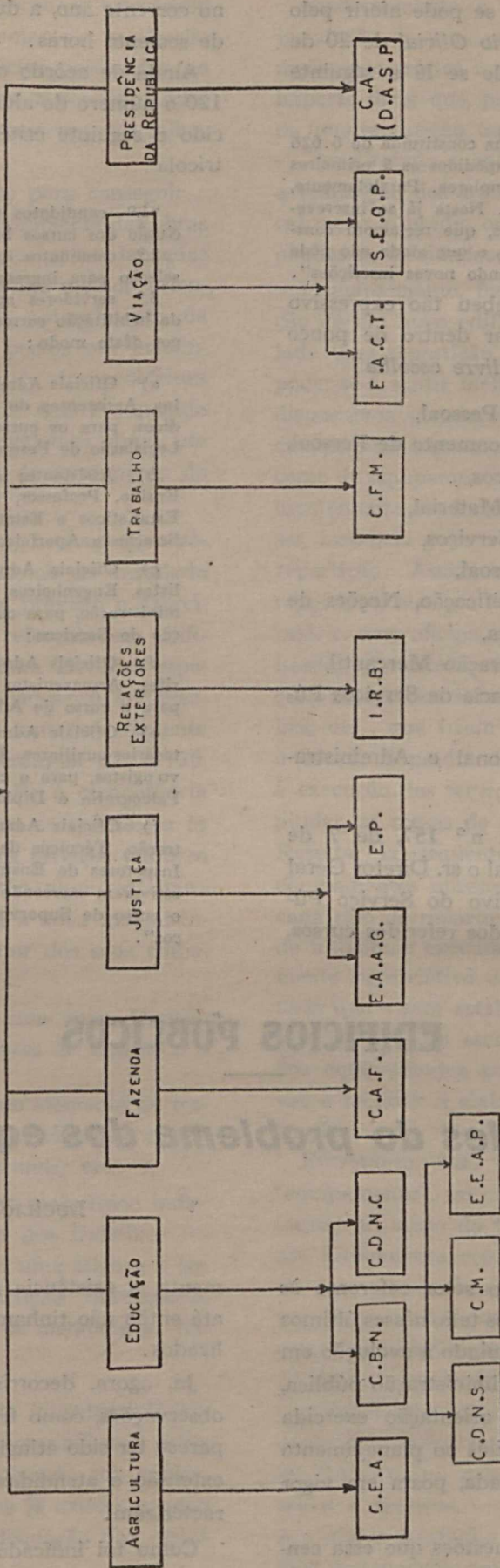
nistração mantidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Funciona, no momento, o *Curso de Português e Redação Oficial*, por correspondência, criado pela portaria n.º 360, de 28 de setembro de 1943, e cuja

FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL

의

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL



TRADUÇÃO DAS ABREVIATURAS:

- 1 - C. A.(D.A.S.P.): CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO DO D.A.S.P.
- 2 - C. A.F.: - CURSOS DE APERFEIÇOAMENTO DA FAZENDA.
- 3 - C.B.N.: - CURSOS DA BIBLIOTECA NACIONAL.
- 4 - C.D.N.C.: - CURSOS DO DEPARTAMENTO NACIONAL DA CRIANÇA.
- 5 - C.D.N.S.: - CURSOS DO DEPARTAMENTO NACIONAL DA SAÚDE.
- 6 - C.E.A.: - CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO.
- 7 - C.F.M.: - CURSO DE FORMAÇÃO DE METEOROLOGISTAS

- 8 - C.M.: CURSO DE MUSEUS.
- 9 - E.A.A.G. - ESCOLA DE APRENDIZAGEM DE ARTES GRÁFICAS (IMPRESA NACIONAL)
- 10 - E.A.C.T. - ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS
- 11 - E.E.A.P.: ESCOLA DE ENFERMAGEM ALFREDO PINTO
- 12 - E.P.: - ESCOLA DE POLÍCIA.
- 13 - I.R.B. - INSTITUTO RIO BRANCO
- 14 - S.E.O.P- SERVIÇOS DE ENSINO E ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL.

acolhida entre os interessados se pode aferir pelo expediente estampado no *Diário Oficial* de 20 de abril último, pág. 5.674, onde se lê a seguinte passagem :

"Temos atualmente uma turma constituída de 6.626 alunos, para a qual já foram expedidas as 5 primeiras lições, num total de 3.130 exemplares. Paralelamente, outra turma se vem formando. Nesta já se inscreveram cerca de 5.000 candidatos, que reclamam constantemente a remessa das lições o que ainda não pôde ser feito por estarmos aguardando novas inscrições".

Além desse curso, que recebeu tão expressivo acolhimento, deverão funcionar dentro de pouco tempo os seguintes *cursos de livre escolha* :

1. Administração de Pessoal,
2. Seleção e Aperfeiçoamento de Pessoal,
3. Orçamentos Públicos,
4. Administração de Material,
5. Organização de Serviços,
6. Legislação de Pessoal,
7. Catalogação, Classificação, Noções de Paleografia e Diplomática,
8. Noções de Escrituração Mercantil,
9. Supervisão e Gerência de Serviços Públicos.
10. Direito Constitucional e Administrativo.

De acôrdo com a portaria n.º 157, de 7 de maio próximo passado, pela qual o sr. Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público determinou a realização dos referidos cursos,

no corrente ano, a duração de cada um deles será de sessenta horas.

Ainda de acôrdo com esse ato, foi limitado em 120 o número de alunos em cada curso e estabelecido o seguinte critério, de preferência, para matrícula :

1.º candidatos portadores de certificado de conclusão dos cursos básicos ;

2.º candidatos que forem habilitados na prova de seleção para ingresso nos cursos ora abertos ;

3.º servidores aprovados em concursos ou provas de habilitação correspondentes às suas funções ou cargos dêste modo :

a) Oficiais Administrativos, Escriturários, Arquivistas, Assistentes de Administração e Assistentes Jurídicos, para os cursos de Administração de Pessoal e Legislação de Pessoal ;

b) Assistentes de Administração, Assistentes de Ensino, Professor, Inspetores de Ensino Secundário, Estatísticos e Estatísticos-Auxiliares para o curso de Seleção e Aperfeiçoamento de Pessoal ;

c) Oficiais Administrativos, Contadores, Contabilistas, Engenheiros, Estatísticos e Assistentes de Administração, para os cursos de Orçamento e Organização de Serviços ;

d) Oficiais Administrativos, Escriturários, Almoxeares, Armazenistas e Assistentes de Administração, para o curso de Administração de Material ;

e) Oficiais Administrativos, Bibliotecários, Bibliotecários-auxiliares, Escriturários, Arquivistas e Arquivistas, para o curso de Catalogação, Classificação, Paleografia e Diplomática ;

f) Oficiais Administrativos, Técnicos de Administração, Técnicos de Educação, Engenheiros, Médicos, Inspetores de Ensino Secundário e em geral os que estiverem exercendo funções de chefia ou direção, para o curso de Supervisão e Gerência de Serviços Públicos".

EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Peculiaridades do problema dos equipamentos

LUCÍLIO BRIGGS BRITO

A AÇÃO governamental no setor referente às obras de edifícios públicos tem, nesses últimos anos, tentado modificações seguindo a evolução em prol do aperfeiçoamento da administração pública, passando da pluralidade de orientação exercida pelos órgãos próprios ministeriais ao planejamento ou ação orientadora centralizada, posta em vigor pelo D.A.S.P.

O estudo e a análise das questões que essa centralização tornou possível evidenciaram, natural-

mente, a existência de setores definidos os quais até então não tinham sido convenientemente focalizados.

Já, agora, decorridos alguns anos de valiosas observações, como fruto da experiência adquirida, parece ter sido atingido o problema em toda a sua extensão e atendidas as peculiaridades que o caracterizam.

Como foi indicado no artigo publicado no número anterior desta revista, sobre : "Peculiarida-

des do problema das obras públicas”, a orientação atualmente seguida no processamento e realização das obras referentes aos edifícios destinados ao serviço público federal decorreu e resultou, diretamente, da eliminação ou afastamento das falhas e defeitos observados.

Em verdade, o rumo adotado para conseguir a solução mais satisfatória para o problema das obras públicas não resultou de experiências lançadas como ensaios para verificação da melhor orientação a imprimir mas decorreu, naturalmente, da verificação de inconvenientes postos em evidência após o tratamento sistemático dos problemas de administração, iniciado pelo D.A.S.P., quando a instalação das repartições revelou-se como um problema básico para melhoria do rendimento do trabalho.

De fato, se fôr feito um exame retrospectivo sobre o assunto, verificar-se-á que, ao ser instalado o D.A.S.P., em 1938, não foi previsto o exercício de sua atividade no setor referente aos edifícios públicos, pois apenas existiam Divisões específicas para os assuntos relacionados: à organização, ao pessoal, à seleção e ao material. Somente em outubro de 1939, pelo decreto-lei n.º 1.720, é que foi atribuída ao D.A.S.P. a competência de supervisionar os assuntos que se referissem às obras de edifícios destinados aos serviços públicos civis. Uma particularidade cabe aqui ressaltar: à Divisão do Material foi dada a nova incumbência como atividade complementar dos seus trabalhos.

Enquadravam-se, assim, em uma única Divisão dois setores com marcantes pontos de contato:

a) o “material” — como elemento de trabalho, — representando as máquinas, o instrumental, as matérias primas, etc.; e,

b) o “edifício” — como meio físico indispensável para a execução dos trabalhos — o qual poderia destinar-se a uma oficina, a um laboratório, a uma repartição burocrática, etc. e onde seria utilizado ou instalado o “material”.

Dêsse modo, com a flagrante interdependência do “edifício” em relação ao “material”, era naturalmente indicado que fôsse colocado sob a direção da Divisão do Material, que já existia, o novo setor para ser conseguida a adequação dos meios aos fins.

Evidentemente a orientação a imprimir para instalação de uma repartição dependerá das condições necessárias à execução dos trabalhos, o que importa dizer que, para o funcionamento eficiente de uma repartição, tanto é importante o “material”, — constituindo o equipamento indispensável para a realização dos trabalhos específicos, como a localização, o prédio ou a sala onde serão desempenhadas as atividades.

Principalmente, focalizando o caso da construção de um novo edifício para que nele seja instalada uma repartição ou um conjunto de serviços, poder-se-á sentir melhor a necessidade, não só de dispositivos, instalações e aparelhagem, integrados diretamente à estrutura e à construção do edifício, como de equipamentos anexados e dispostos convenientemente nos locais de trabalho, para que possa ser instalada e se verifique o funcionamento da repartição. Assim, as atividades específicas da repartição, seja um hospital, uma escola, um laboratório, uma oficina, etc., somente poderão ser realizadas eficientemente se forem feitas as instalações necessárias relativas à parte elétrica, hidráulica, etc., que ficam intimamente ligadas à obra, e dotado o prédio do equipamento indispensável à execução dos serviços, como a aparelhagem hospitalar, as mesas de laboratório, as máquinas, etc. Resulta, conseqüentemente, que o estudo dos equipamentos apresenta peculiaridades próprias a cada tipo de repartição ou às diferentes naturezas de trabalho a executar e empresta um caráter altamente significativo e valioso às atividades normativas que visem estabelecer as bases para orientação uniforme na escolha, utilização e manutenção dos equipamentos permitindo, ainda, fixar diretrizes e facilitar a elaboração dos projetos de construção.

Entretanto, êsse conceito de “material” como “equipamento”, tal como foi exposto, não se apresentou no início do funcionamento do D.A.S.P. tão nitidamente compreensível como agora o é. Os dois setores de estudos ou de ação normativa, um o “material”, considerado, rigidamente, mais como mercadoria que o govêrno necessitasse adquirir, do que como parte de um conjunto formado de elementos interdependentes, e, outro o “edifício”, quase que exclusivamente observado como “obra” ou “construção” indispensável para abrigar repartições e serviços, — funcionando, naquela época, nas piores condições imagináveis, em antigos prédios pertencentes ao govêrno ou em muitos outros,

de propriedade particular, — seguiram trajetórias divergentes em vez de caminharem paralelamente.

Aliás, é compreensível e natural que assim houvesse acontecido pela necessidade imperiosa de que fôsem estabelecidos para os dois setores, de “material” e de “edifícios”, sistemas de administração que tornassem o campo de ação propício à implantação das atividades normativas, indiscutivelmente indispensáveis. Poder-se-á lembrar que nessa ocasião foram estabelecidos em organismo o “sistema do material” e o “sistema de obras”.

Feitas essas rápidas observações sobre os motivos que teriam determinado a orientação adotada inicialmente pelo govêrno no tratamento das questões referentes ao material e aos edifícios públicos, poderá ser continuado o exame do processo evolutivo por que passou o problema dos equipamentos, tendo em vista a organização do D.A.S.P.

Como foi indicado, a parte relativa às “obras” apareceu como um setor de atividades da Divisão do Material do D.A.S.P. Em pouco tempo, no entanto, o volume de trabalho a ser executado, demonstrou a necessidade de separar o então Serviço de Obras, da Divisão do Material subordinando-o diretamente ao presidente do D.A.S.P. e, posteriormente, transformando-o em Divisão.

Por essa época, passada a fase de implantação dos sistemas, já em franco desenvolvimento, os trabalhos dos dois setores começaram a se apresentar, com crescente evidência, as interdependências e a existir alguma compreensão do conceito de material como equipamento, ressaltada, principalmente, pela existência das normas para elaboração dos projetos de obras. Já o regimento do D.A.S.P. referia-se aos “equipamentos” e os processos de obras que os incluíam eram estudados com a colaboração da Divisão do Material.

Ressentiam-se, entretanto, os estudos da indispensável uniformidade de critério que devia presidir à análise desses assuntos para que a ação orientadora e racionalizadora pudesse ser exercida eficientemente. As normas então elaboradas e postas em vigor para dar orientação técnica e uni-

formidade aos trabalhos relativos aos orçamentos e projetos de construção e reconstrução dos edifícios públicos não estabeleceram dispositivos referentes aos equipamentos.

Dêsse modo, nos processos referentes a construção ou reconstrução de edifícios públicos, tal como ainda hoje são organizados, não existem indicações que permitam um estudo consciencioso e uma opinião judiciosa sobre o equipamento necessário pois são desconhecidos elementos básicos indispensáveis à formação de um critério de análise tais como: capacidade prevista (isto é, número de servidores, de doentes, de alunos, de operários, etc.); indicações sobre o funcionamento (isto é, número de turmas ou turnos de trabalho, etc.); detalhes sobre a organização sob a qual irá funcionar a repartição (isto é, número de divisões, serviços, secções, oficinas, enfermarias, etc.).

Assim, é impossível verificar qual o equipamento recomendável e, também, avaliar o aspecto econômico.

Entretanto, o atual regimento do D.A.S.P. estabelece nova orientação que vem consubstanciar as observações que a experiência permitiu, atribuindo à Divisão de Edifícios Públicos além da orientação referente às obras propriamente ditas a incumbência, também, de agir em relação aos equipamentos. Transforma-se, assim, o “material” como elemento inerte, no “equipamento”, como parte funcional dos serviços públicos.

Essa orientação conduzirá a que fiquem inteiramente enquadrados no âmbito de ação da D.E.P., além da parte de obras, os setores da instalação, aparelhamento e equipamento dos serviços.

Quanto à elaboração dos projetos, na parte relativa aos equipamentos, possibilitará a assistência técnica imprescindível, a ser exercida pela D.E.P., para manter a indispensável uniformidade de critério pelos órgãos executivos dos ministérios.

Em prosseguimento à série de artigos iniciada no número anterior, serão publicadas, a seguir, considerações sobre o “Regime de Financiamento”, de acordo com o esquema traçado.

Linhas fundamentais do Município

Na sessão constituinte de 4 de abril último, o deputado Wellington Brandão apresentou à Comissão da Constituição sugestões básicas à nossa futura organização municipal.

Partindo do pressuposto de que o município é menos uma unidade geopolítica que uma célula social-econômica, o brilhante expositor deduz de tal assertiva oportunas ilações de ordem política, econômica e administrativa, oferecendo à Assembléia uma verdadeira lei orgânica do município brasileiro.

Como suas palavras, por vezes tão expressivamente coloridas, calaram fundo no ânimo parlamentar, julgamos de bom alvitre transmiti-las aos nossos leitores, com a mesma isenção de ânimo com que foram publicadas no Diário da Assembléia de onde, *data vênia*, as transcrevemos:

"Creio, com o eminente Sr. Carlos Maximiliano, que a chamada "democracia autoritária", criação de Manoelesco, é "democracia sem liberdade" e, pois, contrafação de democracia. Mas creio, também, que não pode haver um "liberalismo econômico" ou um "liberalismo social" nos moldes da filosofia política até aqui adotada pelos países americanos.

A economia, sobretudo, está em íntima, em profunda, em eterna correlação com a subsistência dos povos. Como assinala Pedro Félix Vicuña: "las causas economicas son el mar de fonde de la historia y el móvil inconfesado de las acciones humanas". O "laissez faire", já o disse, nada mais é do que uma lembrança oprobiosa do velho individualismo político — ex-base clássica do Estado, hoje fundamentalmente abalada pelos cataclismos do sub e do sobre solo sociais. E o Estado não é aquele organismo algido, aquela máquina de mármore a serviço, apenas, de uma ordem aparente na comunidade. E', em termos essencialmente práticos, uma vasta casa racionalizada, onde haverá ordem, liberdade e prosperidade, precisamente porque lhe não faltará a dispensa provida. Não existirá democracia onde uma grande parte do povo — da família política — não possa subsistir economicamente. Onde falte o trabalho a quem o pede.

Mais do que autores e doutrinas — a realidade convence que caminhamos inevitavelmente, como aqueles românticos filhos do Capitão Grant, no sentido do polo socialismo. Não adianta indagar se isso convém ou não aos interesses da burguesia. A burguesia é uma ficção incorporada às nossas cogitações políticas ou filosóficas. Se ela existe — tem gerado muitos anti-burgueses, como o equívoco contrário — a anti-burguesia — tem produzido muitos burgue-

ses, gozadores e egoistas. Substitua-se, pois, aqui, pela realidade "povo".

As duas grandes guerras por tal forma sacudiram e acicataram a velha alma do "homem só", que, na comunhão imposta do sofrimento, essa alma se misturou à do homem multitudinário.

Como observa o romancista de "Contraponto": nesta éra, sobre os nossos próprios guarda-chuvas abertos, anda um perigo de morte no ar... A vigilância, a consciência do perigo iminente, alerta cada vez mais os espíritos: e para o perigo comum, só a comunhão, a solidariedade na defesa...

A política não é apenas aquela filosofia que, segundo o conteúdo da doutrina aristotélica, ensina o processo de uma subsistência social tranquila, senão a arte de fazer o homem feliz — feliz no sentido de subsistir social e economicamente.

Não peçamos, igualmente, à Natureza, subsídios para desvirtuar as verdades sociais e econômicas. Ela nem sempre será um paradigma leal. A Natureza ensina a desigualdade. Mas é, como profundamente anotou Goethe, substancialmente "bem intencionada". A igualdade econômica e social será uma concessão algo dolorosa ao nosso egoísmo: mas nem todas as coisas úteis e belas se obtêm sem o concurso de nosso sacrifício.

Se, como profundamente anotou Mr. Francis Grierson, em seu "Misticismo Moderno", só uma aristocracia pode subsistir — a do gênio — fora de dúvida que a desigualdade do próprio caráter se fará relativa na via de um longo processo de decantação econômico-social. Pela educação, em substância.

A igualdade econômica se impõe como um princípio de ordem legal no sentido de que a todos deva corresponder um decente e suficiente padrão de vida, como a igualdade social se afirma, principalmente, no direito fundamental à educação — subsistência do espírito e, de certa forma, do corpo.

Uma Constituição moderna, que se não dobrar ao imperativo dessas verdades políticas, não viverá a vida da soada rosa do poeta — porém, a dos grandes cedros carcomidos: mais cedo ou mais tarde, tombará na cadeia dos ventos enfurecidos que sopram do íntimo do homem insatisfeito e gregário destes dias!

Excusado pensar no Brasil de Dom João VI, de Pedro I, de Pedro II, de Deodoro, do eminente João Barbalho ou mesmo do ágil Francisco Campos. O Brasil sangrou já em corpo e espírito duas guerras profundamente contagiadoras de "humanismo integral" — no sentido em que não só o entendem mas o sentem um Jacques Maritain, um John Steinbeck, um Aldous Huxley ou um Wendell Wilkie. O Brasil conhece, infelizmente, a grande indústria e sofre comovedoramente o seu destino de pastor e lavrador pobre. Não há mais enganá-lo, opiá-lo nas can-

tigas tão profundamente ternas com que se embalavam, até alguns anos atrás, os povos semi-patriarcais. Muçamas, sinhás-moças, moreninhas, moços loiros, serões confiados nos velhos solares fazendeiros... névoa romântica do passado! Veiu vindo sobre nós um rumor surdo de catadupa longínqua... e a tempestade inevitável das almas açoitadas de outros continentes caducos e exauridos abateu sobre as nossas, e as arrastou na música a um tempo trágica e bela da corrida heróica para novos destinos. Melhores? Piores? Não adianta indagar. O fenômeno é de meteorologia política — é a própria tempestade física, condensação de vapores dispersos... Pode ser que adiante sobrevenha a bonança... Pode ser! Não resistamos senão no sentido de vencermos o flagelo abrigados na sagrada sabedoria da união e da comunhão de nossos espíritos.

Confessamos que cremos menos nos juristas, já agora, e mais nos sociólogos, nos economistas — nos homens que sabem apontar ao semelhante, antes do "common law", os caminhos difíceis do sofrimento fecundo, como esse estadista angélico que foi Franklin Delano Roosevelt, consolidador dessa super-Nação que é a Norte-América — ora guardando, como triunfo, o próprio raio jupiteriano da energia atômica, ou esse velhote liberalmente conservador que é Winston Churchill, que nem só galvanizou, para o drama de 1939-1945, as resistentes energias da Inglaterra anti-militarista, mas ainda soube de tal arte se identificar com ela que lhe impôs a própria convicção e a dura resignação da pobreza inevitável!

Os juristas terão que descer ao terra-a-terra do embate cotidiano e haurir na visão e na participação do espetáculo atordoante as inspirações de um novo direito, que será, mais do que nunca, pela liberdade do pensamento, pelo aperfeiçoamento das franquias políticas, mas que recolherá para a frieza dos textos clássicos essa chama, esse estremecimento, que lhes falta, da verdadeira justiça econômica e social.

Somos um liberal, somos um democrata, porém, não somos um liberal-democrata.

A liberdade, na liberal-democracia, é a indiferença dos fortes e dos aventureiros ante os fracos e os humildes. É o crime da não-solidariedade, o triunfo ou o primado do egoísmo — a própria negação do dever moral da piedade.

A democracia moderna terá que ser forte, porque deverá ser, principalmente, providencial. A "fôrça", em que se nutrirá, é a da disciplina, num sentido largamente humano e profundamente liberal.

"Ne confundetur"; não aceitamos as ditaduras, senão no minuto que as ditou e porque esse minuto continha os germes da anarquia ou da desintegração. Pedimos vênias, nesse tópico, para nos citarmos a nós mesmo: "A democracia, governo do povo para o povo, será principalmente o governo do povo para os seus espíritos de elite, os quais, fazendo-a sua, ainda mais a farão do povo".

Temos que resolver o problema da liberdade não propriamente fora do clima jurídico, mas aceitando a sincronização do direito com aqueles compassos graves ou com aqueles arritmos perigosos da hora heróica e atordoante

que estamos vivendo. A ciência jurídica terá que se emparelhar com os próprios fenômenos que é chamada a dominar, tal como acontece à medicina e à engenharia. A penicilina e o arranha-céu não revolucionaram propriamente o processo de curar, ou de construir. São milagres da identificação científica, nunca elaboração do cálculo frio, apenas.

Em virtude do que acabamos de expor, fácil e compreender que nos não movem preconceitos contra o direito, nem nos seduz a sutileza dialetal de um Nicoló Machiavelli. Pelo contrário: amamos o direito e aborrecemos o filósofo italiano. Como, igualmente, abominamos os regimes de força — do centro, da esquerda ou da direita. O que não quisemos, aqui, foi trair a nossa consciência, que é de jurista modesto, mas é, antes de tudo, de homem político profundamente permeável à angústia e ao mal estar que dominam a Nação, como envolvem o mundo.

Fácil ainda de compreender porque não estamos querendo apelar, no desenvolvimento destas modestas considerações para os subsídios da história e para a doutrina dos clássicos ou para as fontes veneráveis da jurisprudência.

Esses subsídios, essa doutrina ou essas fontes honrarão grandemente o Brasil e serão carinhosamente perpetuados na admiração de quantos, como nós, nêles se inspiram para desempenhar um mandato de excepcional significação — a elaboração de uma Carta Política Nacional.

Barbalho e Carlos Maximiliano, para só citarmos entre os mortos o primeiro e entre os vivos o segundo, são intérpretes togados de vocações magníficas que, no passado como no presente do Brasil, embrionaram como embrião uma reta consciência nacional, que ora mobiliza os seus melhores valores para a obra magna da Assembléia Constituinte de 1946 — a Constituição, não apenas Política, mas Social e Econômica que vamos outorgar ao nosso irmão, ao nosso filho, ao nosso pai de sempre — o Povo Brasileiro.

Haveremos, portanto, de estruturar um diploma em substância profunda e forma clara, principalmente: a) de larga envergadura nacional e humana, cem por cento democrático em seus princípios políticos e filosóficos, mas acentuadamente providencial nas suas construções sociais e econômicas; b) de iniludível estímulo aos interesses da produção, fonte de toda riqueza pública, e, pois, de paz social e política; c) de desvelada proteção ao trabalho e ao trabalhador, para o efeito, sobretudo, de assegurar a este um decente e suficiente padrão de vida; d) de estímulo e de amparo à família, unidade nem só econômica mas sobretudo afetiva das sociedades; e finalmente, e) de extenso patrocínio aos interesses da educação — matriz de toda evolução social, e em que pese a doutrinas pseudo-deterministas, plasmadora de todo caráter pacífico e até fator quase único de um clima psicológico propício ao desenvolvimento da civilização. E não será demais acrescentar dentro do conteúdo desta última alínea que o ensino — um dos fulcros importantes do processo educativo, não será apenas a aprendizagem das letras primárias ou das ciências, mas, geminadamente, a das chamadas profissões de base, sobretudo ligadas à economia da terra ou

às necessidades mais imediatas do homem: institutos técnico-profissionais, patronatos agrícolas, etc.

Dentro de tais premissas é que ousamos encarar o Município, unidade geo-política, sim, *porém, preponderantemente célula social e econômica.*

Infelizmente, a história, em geral, não toma conhecimento de muitas contradições, e a do direito, particularmente, consagra certas ficções por uma espécie de terror supersticioso à inovação.

O Município se incorporou ao nosso catecismo cívico pelo que quisemos fazer dele, pelo que deu ou pode dar entre povos temperalmente diferentes, ou até de geografia mais propícia ao florescimento comunal. Aprouve-nos, neste semi-mundo que é o Brasil, olhar romanticamente o cantão suíço, sendo a própria Suíça, ela mesma, pouco mais que um grande município.

A experiência nos ensina e nos aconselha que o nosso Município deve ser um resumo vivo da estrutura social, econômica e política do país, nem excessivamente centralizado, nem largamente descentralizado, porém cautelosamente "interpenetrado" no sangue e no espírito da Federação; esfera resumida mas sensívelíssima de repercussão e reprodução de todos os fatos que integram o fenômeno nacional. Nem por isso, menos belo e menos importante no seu destino de "primer escalon" nos planos políticos nacionais. A verdade é que, entre nós, jamais ele terá essa preponderância política que se lhe atribue e nem foi como querem os nossos clássicos, o principal preparador de um chamado "espírito público", aquilo em que o argentino Julian Barraquero vislumbra "o primeiro" degrau na escadada para o grande cenário da vida política nacional".

Baseado nesses antecedentes, ousamos levantar o esquema do Município, tal como o aconselham as lições da experiência e os superiores interesses da felicidade pública do Brasil.

A) Ordem Política

Na forma da tradição escrita do nosso direito, os Municípios serão autônomos "em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse",

a) à eletividade da Câmara Municipal (autonomia absoluta) e do Prefeito quando o nomear a mesma Câmara Municipal, recém-eleita, v.g. por metade e mais dois de seus componentes (autonomia relativa).

Solução eclética — Podem ser inconvenientes os prefeitos nomeados pelo poder estadual: muito mais, porém, o são, aqueles que se elegem em pleitos acirrados entre facções aguerridas.

No âmbito relativamente acanhado em que se entrecrocavam, essas facções não se apaziguam nunca: subsiste entre eles a divisão, ostensiva ou velada, e é de ver, nessas condições, que o prefeito eleito por uma delas não contará com facilidades para levar a termo uma boa administração. Lutará com o adversário numeroso e não raras vezes com os próprios correligionários, se lhes resiste às pretensões descabidas. E' essa, desgraçadamente, a história viva de quase todas as nossas comunas.

Nem tanto à falta de educação política ou de maturidade étnica se pode atribuir o mal; ele tem raízes um próprio temperamento do nosso "homem municipal", de ordinário obstinado no critério partidário.

Ora, se metade e mais dois dos legisladores municipais, v.g. eleitos pelo sufrágio direto, convêm em eleger o prefeito, impõem a presunção de que o povo, em sua maioria miludível, está habilitado a prestigiar a ação de seu administrador e a preservar os interesses da ordem política e social do Município.

Se a solução aqui preconizada é uma inovação em nosso direito político e constitucional, não reveste, todavia, um caráter anti-democrático de violação à chamada específica autonomia municipal — porque assegura a este um processo de fazer o seu próprio prefeito.

Ao contrário, essa prática virá concorrer para que se cordialize o povo municipal, ou mesmo se una nas suas melhores forças, para o exercício da espécie de veto antecipado que deverá opor à nomeação do prefeito pelo executivo estadual. Convenhamos que um "test" decisivo à capacidade política dêse mesmo povo.

— A lei prefixará o mínimo de vereadores que devem compor a Câmara Municipal;

b) à organização dos serviços de sua competência, assegurada a assistência de técnicos requisitados aos departamentos oficiais do Estado quando se inicie a vida comunal.

Se ao Estado, pelos seus poderes políticos é facultado criar o Município, poderá o menos: que é orientar, no nascimento, a organização dos serviços municipais, sobretudo contábeis.

B) Ordem Social e Econômica

O estatuto básico deve impôr ao Município uma cooperação decisiva com o Estado e com a União no amparo à maternidade e à infância desamparadas, os dois aspectos mais graves do problema social no interior. Não nos devemos esquecer igualmente, de que deverá participar na debelação das endemias ou das moléstias perigosas que vitimam, principalmente, o homem sem recursos do "hinterland".

Essa assistência é específica dos poderes da União e do Estado — mas não é demais que com eles colabore o Município, por formas diretas ou indiretas.

Para esse efeito, todos os impostos municipais devem ser acrescidos de 10%, que constituirão a "taxa de assistência social" e que, somada a recursos financeiros de outra procedência *verbi gratia*: auxílio particular, parte da renda proveniente de contribuição nas arrecadações da União e do Estado no território do Município, se destinarão à manutenção de um instituto técnico profissional, ou patronato agrícola, hospital-maternidade, etc.

Dois ou mais Municípios, para esse fim, poderiam convenionar a aplicação comum desses recursos, em obra que a todos aproveitasse na proporção dos recursos anualmente consignados. De modo que, pela junção desses recursos, se poderiam criar verdadeiros setores regionais de

assistência social, sem prejuízo da de urgência, que seria ministrada pelo próprio Município, em seu território, ou sede. E', essa, matéria relevantíssima, que a Constituição deverá prefixar como canon de criação e de subsistência dos Municípios, para efetivação da obra benemérita de levantamento do nível das populações do interior, em sua maioria miseráveis e subnutridas.

Na ordem econômica, parece-nos elementar que se imponha ao Município, como primário de outras tarefas de maior envergadura, que estão iminentes, na sua própria estrutura, a de manterem em caráter permanente um depósito de máquinas e utensílios agrícolas, assim como de artigos ligados às imediatas necessidades da lavoura e de pecuária.

C) Impostos e taxas

E' visto que, sem a garantia de recursos financeiros adequados, o Município não vencerá as suas tarefas essenciais. As Constituições do Brasil vêm pecando, até aqui, pela imprevidência ou pelo excesso de teorismo, na previsão dêsses recursos, como o demonstram brilhantes trabalhos já oferecidos à consideração da Assembléia Constituinte de 1946, entre outros, a alentada monografia de ilustre representante de São Paulo, Sr. Horácio Lafer. Não desejamos participar dos debates teóricos, senão, da suma deles, e do que sabemos, no terreno da prática, extrair os fundamentos de um sistema legal capaz de assegurar ao Município fontes mais abundantes de recursos para a obra comum da melhoria do nível das populações do interior.

As cartas de 34 e 37 e os ante-projetos da de 1946, dão mui naturalmente, uma saliência compreensível aos problemas de ordem econômica e social. Mas não basta: é mister que a lei básica se revista de um cunho mais prático, criando até sanções contra a falta de iniciativa dos poderes incumbidos de tornar realidade essa preceituação.

A obra social, no Brasil, ainda é coisa da iniciativa particular, ou fruto do acaso, senão de conveniências políticas de ocasião.

Podemos e devemos transformar o Município num colaborador ou mesmo num iniciador dessa obra, impondo-lhe como regra a que esteja ligada a sua própria subsistência — que aplique pelo menos 10% de suas rendas brutas ordinárias em serviços de assistência social — ainda que, para melhor consecução dos objetivos, se agrupe a um ou mais Municípios, sem prejuízo, naturalmente, da sua opção de aplicá-las em seu próprio território.

D) Partilha Equitativa de Impostos e Taxas

Somos de parecer que devem continuar na competência exclusiva do Município os impostos e taxas definidos nas leis básicas anteriores, incluindo-se entre as taxas, desde logo, como legítima, a de "assistência social e econômica".

A subsistir, em última análise, o sistema já tornado clássico dessa competência (é o que vem ocorrendo, de

Constituinte para Constituinte...), melhor será que se corrija o mal da partilha inequitativa dos impostos e taxas, criando-se à União e ao Estado a obrigação de contribuirem com certa percentagem sobre as rendas que auferirem no território municipal. Essa percentagem poderá decrescer conforme ascender a arrecadação própria do Município, presumindo-se que, com arrecadação excedente, de Cr\$ 1.000.000,00, esteja o mesmo Município em condições de se bastar, financeiramente.

Concluindo

Se nos quisermos sobrepor ao apêgo à tradição simplesmente teórica do nosso direito político, teremos que reconhecer que, fora das linhas, que acabamos de acentuar, dessa estrutura prática, o Município continuará tolhido nas suas verdadeiras possibilidades e privado de se dinamizar nas suas melhores fontes receiptuais.

Continuará, portanto, a gozar de uma autonomia de fachada e a se esvaír dentro de si próprio, em prejuízo dos interesses superiores da comunhão nacional.

Chegou o momento de rompermos com certas superstições da doutrina clássica e nos identificarmos corajosamente com as imposições da hora complexa que estamos vivendo: tornemô-la mais bela e fecunda para o Município, tirando-lhe a êste o caráter de tabu teórico que vem sendo, para fazê-lo realmente "emancipado" na esfera de suas verdadeiras possibilidades.

ESTATUTIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS EXPOSTOS

Art. Os municípios serão organizados de forma que assegurada lhes fique a autonomia em tudo que respeite ao seu peculiar interesse e especialmente:

1) à eletividade direta de sua Câmara Municipal e indireta de seu prefeito, desde que o sufrague aquela em dois turnos de sua sessão inicial, por unanimidade de votos, se composta de 6, ou menos, vereadores, e por 2/3 de votos, si maior de 6 o número de seus componentes.

§ 1.º Se regularmente convocada, preferentemente pelo juiz eleitoral, não se reunir a Câmara Municipal, ou reunida, não eleger o prefeito na forma prevista, transferida ficará ao govêrno do Estado a faculdade da nomeação respectiva, que prevalecerá para o período regular.

§ 2.º Não aceitando a investidura, renunciando o cargo, ou falecendo o prefeito, eleito ou nomeado, devolver-se-á à Câmara Municipal a iniciativa de sua eleição, seguindo a forma aqui prevista.

2) À decretação de seus impostos e taxas, arrecadação e aplicação de suas rendas;

3) À organização dos serviços de sua competência, assegurada a assistência de técnicos ou especialistas em contabilidade pública quando se inicie a vida comunal.

Art. Além dos impostos a êles atribuídos por esta Constituição, ou dos que lhes forem transferidos pelos Estados, cabe privativamente aos Municípios:

1) decretar impostos :

- a) de licença;
- b) predial e territorial urbanos;
- c) sobre diversões públicas; e
- d) cobrar taxas sobre serviços próprios, inclusive de assistência social e econômica, constituída, esta, de 10% (dez por cento) adicionais dos impostos mencionados nas alíneas a, b e c, supra;
- e) receber contribuição de melhoria dos beneficiados pela valorização de imóveis resultante de obras feitas pelo Município e comprovada em processo administrativo que a lei criar, assegurada a defesa do contribuinte.

Art. A União e o Estado contribuirão, respectivamente com 5% e 10% de suas rendas tributárias brutas arrecadadas no território dos Municípios, a favor da subsistência e do desenvolvimento destes, até os limites obrigatórios de, ainda, respectivamente Cr\$ 50.000,00 e Cr\$ 100.000,00.

Art. A lei fixará os princípios da organização administrativa dos Estados e considerará fundamentais à criação e subsistência do Município :

- a) densidade demográfica;
- b) nível cultural relativo de população;
- c) capacidade tributária;
- d) aplicação efetiva de, pelos menos, 10% de sua renda bruta em favor dos interesses do ensino e 10% em obras ou iniciativas de caráter social, notadamente assistência à maternidade e à infância desamparadas, podendo, para tais fins, agrupar-se a dois ou mais Municípios confinantes ou vizinhos;
- e) criação e manutenção de um serviço permanente de suprimento à agricultura de artigos da imediata necessidade desta, sobretudo máquinas e utensílios, a preço que correspondam aos de custo exato.

Associação Brasileira de Municípios

A posse de sua diretoria provisória

A fim de tornar mais estreito e eficiente o trabalho de cooperação com a Comissão Constitucional, sobretudo no que se refere ao capítulo Discriminação de Rendas, que interessa o país, pelas modificações de estrutura na vida da União, dos Estados e dos Municípios, tomou posse, ontem, às 10 horas, no edifício do "Jornal do Comércio", quarto andar, a direção provisória eleita para orientar a Associação Brasileira de Municípios, órgão técnico nacional, criado em nosso país por acordo entre todas as Repúblicas Americanas, do qual participou o Brasil, promovido pela VI Conferência Internacional Americana.

Dando posse aos corpos dirigentes, que funcionarão até outubro, quando a convenção nacional de prefeito e seus representantes elegerá os definitivos, falou o Sr. Rafael Xavier, diretor do Serviço Nacional do Recenseamento e presidente da Comissão Nacional Organizadora, o qual passou, em seguida a presidência da sessão ao deputado Horácio Lafer, presidente da Comissão Executiva, que propôs com imediata aprovação, a criação de uma Comissão de Discriminação de Rendas e outra de Discriminação de Encargos, tendo como membros seis parlamentares, cada uma e assessores técnicos escolhidos nos quadros da entidade.

Entrando, assim, imediatamente, em fase de funcionamento normal, a Associação Brasileira de Municípios ficou com sua direção constituída do modo seguinte :

Conselho Diretor : presidente, Deputado Novelli Júnior; vice-presidente, Deputado Fernandes Távara; secretário geral, Araújo Cavalcanti, Membros : Coronel Juarez Távara, Senador Novais Filho, Edgar Teixeira Leite, Deputado João Cleofas, Costa Porto, Godofredo Teles, José Joffily e Luís Viana, Engenheiro Saturnino de Brito, Celestino Basílio, Junqueira Ayres, Gastão Glicerio de Gouveia Reis, Prefeito de Caxias, Engenheiro Luís Paulo do Amaral Pinto, Afonso Almiro da Costa Júnior, Engenheiro Tomás Pompeu de Acioli Borges, Deputado Eduardo Duvivier, Temístocles Cavalcanti, Luís Camilo de Oliveira e Deputados Café Filho, Alcedo Coutinho, Wellington Brandão, Francisco Pereira da Silva e Gercino Malagueta Pontes; Comissão Executiva : presidente, Deputado Horácio Lafer; 1.º vice-presidente, Deputado Aliomar Baleeiro; 2.º vice-presidente, Mário Augusto Teixeira de Freitas; 1.º secretário, Deputado Paulo Sarasate; 2.º secretário, Enedino de Carvalho; secretário executivo, Osório Nunes; tesourei-

ro, Francisco Burkinsky; Comissão de Propaganda e Organização das Associações Regionais de Municípios: presidente, Deputado Lauro Montenegro; vice-presidente, Deputado Agostinho Monteiro; 1.º secretário, João de Mesquita Lara; secretário executivo, Rafael Xavier; membros: Ocelio de Medeiros, José Lins do Rego, Joaquim Emiliano de Araújo Pereira, Deputado Mário Gomes, Djacir Menezes, Aristeu Gonçalves Leite, Diegues Júnior, Rubens do Amaral Soares, Alice Tibiriça, Sebastião Veiga, Epaminondas Martins, Ives de Oliveira, José Vicente Martins, Paulo Belache, Álvaro Bastos, prefeito de Petrópolis e o Senador José Augusto.

Para a Comissão de Discriminação de Rendas foram designados os Deputados Horácio Lafer, Celso Machado, Aliomar Baleeiro, Gercino Malaguetta Fontes, Mário Gomes e Eduardo Duvivier. Para a de Encargos os parlamentares Novelli Júnior, Paulo Sarasate, Lauro Montenegro, Alcedo Coutinho, Euzébio Rocha e Agostinho Monteiro.

Empossando, em nome da Comissão Nacional Organizadora, os corpos dirigentes provisórios da Associação Brasileira de Municípios, o Sr. Rafael Xavier pronunciou o seguinte discurso:

“Elegendo-vos para os postos diretivos e orgânicos da Associação Brasileira de Municípios, quiz a Comissão Nacional prestar a homenagem do seu aprêço aos nomes ilustres que compõem a primeira diretoria da entidade associativa que se propõe, nos moldes de suas congêneres continentais, a criar, estimular, defender e orientar os princípios do municipalismo.

Vossa escolha tem uma iniludível significação histórica, porque ela foi feita no início de um período marco da vida nacional, e representará, nas transformações que se processam, papel tão importante como os movimentos que assinalaram a Independência, a Abolição e a República, porquanto, no seu sentido objetivo, a campanha municipalista envolve os ideais das três grandes agitações nacionais — independência real, pela liberação de sua economia do regime colonial, abolição do trabalho escravo de 86% da população nacional e prática do regime republicano federativo, com base no igual tratamento das entidades governamentais que estruturam a ordem política do país.

Atentai, senhores, para as responsabilidades morais e políticas que são confiadas ao vosso patriotismo, a vossa dedicação à causa pública e, tam-

bém para a beleza emocional da obra que ides realizar. Pensei um momento no panorama que apresentará nossa terra quando cerca de duas mil sedes municipais e mais de cinco mil sedes distritais se transformarem em centros ativos de trabalho, irradiando força e energia, saúde espiritual e moral, atraindo e fixando valores, numa obra de regeneração e defesa do homem e da natureza pela comunidade de relações que se estreitarão entre o povo e os governos; quando a pátria for amada e querida porque sentida perto dos anseios de cada cidadão, esteja ele no sertão amazonense, nos pampas sulinos ou nos vastos campos do Brasil Central.

Comparai essa perspectiva, que não é um simples sonho, porém uma realidade que se imporá, se vencermos a nossa campanha, com o doloroso quadro atual de empobrecimento, de aviltamento e desânimo que anda, como negra ameaça, rondando o interior do país.

A obra que ides realizar é, assim, a obra de verdadeira reconstrução nacional, se tiverdes força para não desanimar e coragem para enfrentar as resistências do reacionarismo de velhos políticos feudais ou dos ignorantes das realidades brasileiras, que vêm o progresso nacional através os arranha-céus, as avenidas e os cassinos refugentes das grandes cidades, sem se fixarem, por incapacidade mental ou pela defesa do único sentido desperto de suas existências — o da satisfação física — nas graves conseqüências que a permanência de semelhante política suicida trará ao país.

A hora não permite verbalismo e sim ação consciente e coordenada e, por isso, a Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios, por expressa delegação da Junta Diretora do Congresso Interamericano de Municípios, quando promoveu a eleição provisória dos corpos diretivos da A.B.M., até a sua definitiva organização, teve á exata compreensão da necessidade de agremiar os municipalistas em torno de uma unidade de pensamento e ação, capaz de concretizar a vitória do ideal comum, no seio da Assembléia Nacional Constituinte.

Será o vosso trabalho — imediato, urgente e imprescindível — encontrar, na feliz expressão do Deputado Aliomar Baleeiro, o denominador comum, em torno do qual se devem congregiar todos os Constituintes partidários da maior atribuição de rendas aos municípios possibilitando a vitória da

justa causa por que nos batemos, desde que sejam removidas divergências pessoais ou de doutrina.

A matéria não permite largas discussões, dada a premência de tempo. Temos que acertar uma fórmula que evite dispersão e nela nos fixarmos como ponto de partida de ação coordenada.

Os trabalhos — discursos e pareceres — já proferidos na Assembléia, por nomes ilustres e prestigiosos, a maioria fazendo parte da Diretoria da A.B.M., constituem, base para a ordenação de um ante-projeto que reuna a unanimidade dos municipalistas.

Estou certo que a imposição dos acontecimentos trará, muito em breve, ao país, o alargamento do campo de atribuições municipais e que a pregação profética dos constituintes de 1934, ajudada pela palavra autorizada de Juarez Távora, símbolo de patriotismo e de valor moral, encontrará repercussão e ambiência na atual Assembléia.

Cabe a vós, principalmente aos representantes do povo, expoentes das várias correntes partidá-

rias, componentes da Diretoria da A.B.M., a tarefa de levar a bom termo o anseio nacional de se organizar em bases seguras e, estou certo, plantamos hoje, o marco inicial de uma longa campanha de renovação material e espiritual, em benefício do Brasil.

À A.B.M. está destinado o papel mais relevante na transformação que se processa e que já admitimos como certa. A ela caberá o encargo de coordenar, orientar e fixar os novos rumos administrativos aos municípios pela única força construtiva e democrática que é a associação voluntária para a consecução de ideais comuns.

Considerando empossados todos os membros da Diretoria Provisória, convido os Presidentes da Comissão Executiva — Deputado Horácio Lafer, do Conselho Diretor — Deputado Novelli Júnior e da Comissão de Propaganda e Organização — Deputado Lauro Montenegro a assumirem a direção dos trabalhos”.

CRITICA

ROTEIRO BIBLIOGRÁFICO DE ADMINISTRAÇÃO

(Livros que o administrador deve conhecer)

DR. HARRY ARTHUR HOPF

O Escritório do Coordenador dos Negócios Inter-Americanos, em Washington, interessou-se por enviar, no ano passado, para a América do Sul, vários livros que consubstanciassem os princípios básicos da arte e da ciência da administração. A escolha dos livros seria feita sob os auspícios do Comité Pan-Americano da Society for the Advancement of Management. "Era essencial que a lista fôsse pequena, mas que abrangesse um campo extenso", como explicou Mr. R. Oakley Kennedy, presidente do Comité, acrescentando: "A questão seria como conseguir tal lista, visto ter-se reconhecido que ela só poderia ser preparada por alguém que dominasse as diversas filosofias e técnicas da administração, quer neste país, quer no estrangeiro. Essas considerações conduziram à escolha unânime do Dr. Harry Arthur Hopf. O Dr. Hopf cooperou com satisfação e achou tempo, na sua vida cheia de ocupações, para preparar a lista desejada. Seus conhecimentos, sua experiência, sua leitura ampla e sua capacidade crítica, auxiliados pela vasta biblioteca do Instituto Hopf, forneceram alicerces para a compilação dessa bibliografia condensada. O resultado dos seus trabalhos, ligeiramente ampliado, conforme êle salientou, e suplementado com anotações esclarecedoras não incluídas na lista original, aparece nas páginas seguintes. Devido a limitações impostas, muitos dos bons livros tiveram de ser omitidos; sem dúvida, também não haverá um acôrdo universal relativo ao valor de todos os livros selecionados. É um fato significativo, porém, que a qualquer tempo que se mencione a lista, há sempre alguém que a queira ver; tôda a vez que ela é lida surge um lapis para anotar os nomes dos livros que alguém deve ler obrigatoriamente, sabendo que êles devem ser impor-

tantes. O valor da lista repousa nos conhecimentos abalisados que entraram na sua preparação. Agora que, de modo geral, ela pode ser encontrada nos países do mundo onde se fale o inglês, os estudantes de qualquer parte inquestionavelmente tirarão grandes benefícios da orientação segura, fornecida por um de nossos mais proeminentes estudiosos de administração".

Essa bibliografia foi publicada pela revista norte-americana "Advanced Management", em seu número de setembro de 1945, sob o título de SOUNDINGS IN MANAGEMENT LITERATURE — Fifty Books the Educated Practitioner Should Know. Divulgando-a a seguir, em nossas páginas, estamos certos de estar colaborando na realização dos objetivos culturais de sua preparação, ao mesmo tempo que beneficiamos os nossos leitores com um tão precioso roteiro para os seus estudos de administração. (N.R.)

Provavelmente será de interesse uma breve explanação da gênese da lista publicada nessas páginas. Alguns meses atrás, um grupo de pessoas proeminentes, em Washington, convidou-me para preparar uma lista de livros sobre administração, a fim de ser distribuída em países latino americanos pelo Escritório do Coordenador dos Negócios Inter-Americanos. Mr. R. Oakley Kennedy, que me escreveu em nome do grupo, acentuou que se desejava limitar a lista a doze livros obrigatórios e a vinte recomendáveis.

Ainda que eu estivesse inclinado a aceitar as limitações propostas, verifiquei imediatamente que o problema de classificação continha certas dificuldades. Isto era tanto mais verdadeiro quanto obras referentes a vários aspectos da administração científica não podiam ser ignoradas, apesar de elas pertencerem a um período que atualmente apresenta apenas interesse histórico. Cheguei assim à conclusão de que o melhor seria não tentar incluir tais trabalhos em nenhuma das duas categorias indicadas, mas apresentá-los separadamente. Recebi-me que uma referência adequada deveria ser

feita a pioneiros como Taylor, Gantt, Emerson e Gilbreth e seus continuadores.

Outra dificuldade adveio da maneira pela qual deveriam ser tratadas as obras de autores que escreveram em língua diferente da inglesa. Muitas contribuições importantes à literatura de administração se originaram de fontes estrangeiras. Infelizmente, porém, salvo raras exceções, elas não foram traduzidas para o inglês e são conseqüentemente inacessíveis a estudantes cujas capacidades linguísticas se limitam àquela língua. Foi-me recomendado, assim, restringir a lista a livros em inglês, especialmente porque, nas condições atuais, é praticamente impossível obter publicações da Europa Continental.

Referência deve ser feita também a publicações de associações e sociedades de administração. Praticamente, todas elas são em forma de jornais, anais e monografias. No todo, elas representam uma rica coleção, de grande valor para os estudantes de administração. Não pertencem, contudo — assim me parece — a uma restrita lista de livros. Essa observação se aplica também a vários manuais no campo de administração, gerência administrativa, produção, vendas, etc. que estão à mão dos leitores americanos.

Com referência aos livros que aparecem, por fim, na lista, a qual, originariamente, constava de 44 referências (incluindo 12 em administração científica) e que para os fins em vista foi ampliada para um total de 50, será conveniente fazer os seguintes comentários, ao apreciar a validade das escolhas efetuadas:

1) O padrão geral foi rigorosamente restringido a trabalhos de caráter amplo, que tratassem dos princípios fundamentais e não descessem a minúcias de técnicas.

2) Tentou-se considerar fases especiais de administração somente de um modo limitado. Isto explica a escassez, ou mesmo ausência, de referência a trabalhos de psicologia, consumo, finanças, contabilidade, técnica publicitária, etc.

3) Foram escolhidos diversos trabalhos sobre o mesmo assunto, por causa do tratamento igualmente diverso que lhe foi dado pelos respectivos autores.

4) A maior parte dos autores incluídos na lista são autoridades na matéria sobre que escrevem. Não hesitei, assim, em apresentar os trabalhos de algumas pessoas mais conhecidas pela sua capacidade de compilar conhecimento existente em forma lógica, coesa e interpretativa, que conduz a uma correta síntese, do que pela sua contribuição para o progresso da administração, efetivada por descobertas originais que se basearam em pesquisas e experiências práticas.

5) Devido às grandes modificações que ocorreram nas últimas três décadas, tentei relacionar, de preferência, os livros que são de origem recente. Entretanto, não pude desprezar alguns livros mais antigos, que são, em verdade, sempre atuais, porque seus autores eram dotados de conhecimento e experiência suficientemente grandes para habilitá-los a produzir obras de valor permanente.

Gostaria de dizer, por fim, que ao fazer as escolhas apresentadas na lista, tentei reduzir ao mínimo qualquer facciosismo de que pudesse estar imbuído. Talvez a mais aceitável afirmativa do valor da lista repouse no fato de que toda a vez que consulto qualquer dos trabalhos nela contidos, invariavelmente amplio meu conhecimento sobre administração. Minha mais forte esperança é a de que a publicação da lista possa auxiliar os estudantes de administração na criação de oportunidades que os equipem, através do estudo dos trabalhos em questão, para enfrentar mais eficientemente os complexos problemas de nossos dias tumultuosos.

1.

BIBLIOGRAFIA SOBRE ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

Em virtude de sua importância histórica, os trabalhos sobre administração científica têm prioridade de referência e de comentário. Os quatorze trabalhos abaixo apresentados constituem uma limitada seleção dentre um grande número de publicações disponíveis. Na preparação da lista, tentou-se atingir três objetivos: familiarizar o leitor atual com o conteúdo e a evolução da administração científica; salientar certos trabalhos específicos relativos à matéria e fixar valores definitivos às vidas e atividades dos líderes mais proeminentes, isto é, Taylor e Gantt.

A *Dartmouth Scientific Management Conference*, a primeira desse tipo a ser realizada, serviu para focalizar os principais aspectos da nova doutrina, segundo foi descrita por seus principais expositores, muitos dos quais tomaram parte ativa nas atas. A *Conference* deve sua realização à iniciativa do Dr. H. S. Person (então membro da faculdade da Tuck School), fato pelo qual esse eminente intérprete dos princípios taylorianos jamais recebeu o devido reconhecimento.

O "*Scientific Management. A History and Criticism*", de Drury, preparado cedo demais, logo após o acontecimento, para permitir interpretação permanentemente valiosa, oferece, contudo, aos estudantes, uma oportunidade para orientação, bem como retratos íntimos de líderes. Essa obra ainda apresenta valor para aqueles que se desejam familiarizar com as origens e os primeiros desenvolvimentos da administração científica.

O "*Scientific Management since Taylor*", compilado por Hunt, apresenta por outro lado um balanço que é autorizado, não somente porque parte de homens que foram genitores, catalisadores ou práticos das diversas fases do movimento, mas também porque estava suficientemente distanciada, no tempo, da aparição do movimento, para assegurar a conclusão de que são válidas as perspectivas empregadas. Além disso, a obra foi favorecida pelo trabalho de editor compreensivo, simpático e capaz.

O "*Scientific Management in American Industry*", de Person, representa a mais ambiciosa e a mais bem sucedida tentativa de síntese empreendida. É um tratado amplo, baseado em contribuições de uns 26 autores e a única, a mais autorizada fonte de informação e interpretação referentes à administração científica à disposição do estudante. É indubitável que esse trabalho não poderia ter sido efetivado sem a orientação sábia de seu editor, o Dr. H. S. Person, cujos longos anos de estudo da filosofia da racionalização administrativa se refletem admiravelmente nas contribuições de que é autor.

As obras relacionadas de 5 a 11, inclusive, não necessitam de referências específicas. Elas se colocam entre as obras clássicas associadas com a administração científica; os nomes de seus autores são familiares a qualquer estudante dessa matéria. Tomada como um todo e apesar das dissimelhanças de suas maneiras pessoais de encarar

os amplos problemas que procuram solucionar, esses pioneiros lançaram as bases para uma nova escola de pensamento, uma nova filosofia, a qual deixou impressões sobre as gerações posteriores.

A biografia sobre *Taylor*, por Copley, e a de *Gantt*, por Alford, constituem crítica adequada e judiciosa desses grandes líderes. Espera-se que em futuro não muito distante sejam encontrados estudos similares de outros líderes da administração científica. *The Gantt Chart* de Clark, escrita por por um associado íntimo de Gantt, descreve a técnica, criada por esse último, para relacionar o trabalho planejado com o trabalho realizado e com o elemento tempo. Esse opúsculo foi traduzido em muitas línguas e apresenta um valor permanente.

São os seguintes os livros indicados :

1. *Scientific Management*, Addresses and Discussions at the Conference on Scientific Management held October 12-13-14, 1911.

Amos Tuck School of Administration and Finance, Dartmouth College, Hanover, New Hampshire, 1912. Pp. 388.

2. *Scientific Management: A History and Criticism*. Horace Bookwalter Drury.

Columbia University, New York, 1915. Pp. 222.

3. *Scientific Management since Taylor. A Collection of Authoritative Papers*. Compilado por Edward Eyre Hunt.

McGraw-Hill Book Company, New York and London, 1924. Pp. XV + 263.

4. *Scientific Management in American Industry*. The Taylor Society, H.S. Person, Editor.

Harper & Brothers, New York and London, 1929 Pg. XIX + 479.

5. *The Principles of Scientific Management*. Frederick Winslow Taylor.

Harper & Brothers, New York and London, (1911) 1923. Pp. 144.

6. *Shop Management*. Frederick Winslow Taylor.

Harper & Brothers, New York and London, (1903) 1911. Pp. 207.

7. *Industrial Leadership*. Henry Laurence Gantt. Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1916. Pp. xii + 128.

8. *Work, Wages and Profits*. Henry Laurence Gantt.

Second Edition. The Engineering Magazine Company, New York, (1910) 1919. Pp. 312.

9. *Twelve Principles of Efficiency*. Harrington Emerson. Fifth Edition, Engineering Magazine Company, New York, (1911) 1919. Pp. xviii + 423.

10. *Primer of Scientific Management*, Frank B. Gilbreth. Second Edition, D. Van Nostrand Company, New York, (1911) 1914. Pp. viii + 108.

11. *Applied Motion Study*. Frank B. and L. M. Gilbreth. Sturgis & Walton Company, New York, 1917. Pp. xviii + 220.

12. *Frederick W Taylor. Father of Scientific Management*. Frank Barkley Copley.

Taylor Society, New York, 1923. Vol. I — Pp. xxviii + 467; Vol. II — Pp. vii + 472.

13. *Henry Laurence Gantt, Leader in Industry*. Leon P. Alford.

American Society of Mechanical Engineers, New York, 1934. Pp. xiii + 315.

14. *The Gantt Chart*. Wallace Clark.

The Ronald Press Company, New York, 1922. Pp. xii + 157.

NOTA: Os números entre parêntesis representam a data da primeira edição.

2.

DOZE LIVROS INDISPENSÁVEIS

A segunda parte da lista refere-se a trabalhos que eu considero indispensáveis no campo da administração. Apresento-a seguida de comentários referentes a cada obra escolhida e com a simples presunção de que sua elaboração constituiu um trabalho de devotamento, bem como uma expressão de minha duradoura dívida intelectual aos diversos autores apresentados.

1. *The Philosophy of Management*. Oliver Sheldon. Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., New York and London, 1923. Pp. xvi + 296.

Desde a sua publicação, há mais de 20 anos, esse trabalho se tornou uma obra reconhecidamente clássica. Escrito com ampla visão, êle acentua a importância de princípios éticos e científicos, dá uma excelente exposição dos antecedentes sociais e industriais e trata, de maneira autorizada, dos princípios fundamentais da administração. O autor, graduado de Oxford, e industrial britânico, reflete, na-

turalmente, os pontos de vista e as práticas britânicas; êle escreve com um estilo agradável e sua exposição é sempre prontamente inteligível. O tratamento dado ao livro é, didática e intelectualmente, estimulante.

2. *Industrial and General Administration*. Henri Fayol. English Translation — Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., New York and London, 1930. Pp. 84 French Publisher — Dunod, Paris, 1920. Pp. 174.

Famoso trabalho de um grande engenheiro francês falecido em 1925. Sua magistral análise das funções essenciais de uma empresa de negócios, sua escolha, entre elas, das de administração, segundo tratamento especial que conduz ao estabelecimento de cinco princípios básicos, além do apreçoamento destes últimos sob a forma de uma Doutrina Administrativa, concorreram para lançar as bases de uma nova escola de pensamento conhecida por "Faiolismo". Com uma lógica característica, Faiol expôs suas teorias durante um longo período de anos, não hesitando em defendê-las vigorosamente quando elas pareciam entrar em choque com os princípios advogados por Taylor e, antes de morrer, em avançada idade, teve a satisfação de ver suas contribuições à ciência da Administração amplamente reconhecidas e aceitas.

3. *Top Management Organization and Control*. Paul E. Holden, Lounsbury S. Fish and Hubert L. Smith. Stanford University Press, Stanford University, California, 1941. Pp. xvii + 239. London: Humphrey Milford — Oxford University Press.

Esse trabalho trata de um campo que tem sido, até agora, pouco explorado. Ao invés de ser um produto de experiência pessoal não comprovada, êle se classifica antes na categoria das contribuições científicas à soma total de conhecimento no setor indicado. Na base dos estudos e pesquisas sobre os princípios e as práticas de administração, feitos em 31 corporações industriais líderes americanas, os autores perfizeram serviço altamente valioso, juntando em forma admiravelmente organizada, grande cópia de material casuístico e interpretativo sobre alguns dos mais importantes e complexos problemas de gerência, com os quais se defrontam as grandes organizações industriais.

4. *The Principles of Organization*. James D. Mooney and Alan C. Reiley. Harper & Brothers, New York and London, 1939. Pp. x + 223.

Este dá um tratamento didático à matéria, analisada, em grande parte, do ponto de vista histórico. Reconhecendo a universalidade da organização, os autores dedicaram os capítulos iniciais de seu trabalho a uma exposição dos princípios de organização coordenada, escalar e funcional e da fase staff do funcionalismo. O conteúdo de seu trabalho trata, em larga escala, dos princípios de organização de instituições como Estado, Igreja, Exército e Indústria e considerável espaço é dedicado à discussão de sua evolução através das diferentes grandes épocas em que o progresso humano pode ser dividido. Os sete capítulos finais referem-se todos à moderna organização industrial e ao atual desafio do problema de liderança. Este não é, porém, um trabalho que possa ser lido de um só fôlego. Seu cuidadoso estudo proporcionará ao leitor um sólido panorama dos princípios, o qual servirá para uma excelente orientação.

5. *Lectures on Organization*. Russell Robb. *Delivered in the course on industrial organization at the Graduate School of Business Administration of Harvard University. Privately printed, 1910; pp. 68. Inquiries may be addressed to the Hopf Institute of Management, Ossining, New York.*

Este livreto constante de 3 palestras, é e tem sido uma obra clássica americana. O autor, ilustre engenheiro falecido em 1927, expressou nesse opúsculo, de forma admirável, uma variada experiência, condensada numa filosofia que, tomada como um todo, constitui, talvez, a exposição singela mais autorizada e atraente feita por um americano, encontrada na literatura de organização. Na ordem apresentada, as palestras tratam da organização segundo objetivos e condições, dos limites da organização e da organização da administração. Seu estudo e o seu domínio são essenciais à obtenção de um conhecimento amplo da força da organização.

6. *The Design of Manufacturing Enterprises*. Walter Rautenstrauch. Ptman Publishing Corporation, New York and Chicago, 1941. Pp. x + 298.

Para se conduzir com sucesso qualquer empresa industrial, quer seja ela grande ou pequena, é es-

sencial que exista um eficiente plano econômico a ser cumprido. Essa é a tese sustentada pelo autor, notória autoridade no campo da engenharia industrial da Universidade de Colúmbia. O Dr. Rautenstrauch dedica seu trabalho a uma concisa e esclarecedora exposição dos principais fatores que devem ser considerados relativamente à consecução do objetivo estabelecido, tratando primeiro dos negócios como um todo e depois considerando um selecionado número de problemas. Os princípios e os métodos sustentados pela vasta e variada experiência do autor são amplamente apresentados e discutidos, com uma clareza de exposição que muito facilita o rápido entendimento e assimilação pelo estudante.

7. *Industrial Organization and Management*. Ralph C. Davis. Harper & Brothers, New York and London, 1940. Pp. xxii + 636.

Dentre os trabalhos gerais sobre o assunto, esse livro ocupa lugar de destaque. É um exame exaustivo de problemas de organização industrial, precedido de meia dúzia de capítulos que contêm a afirmação e discussão, amplas e singularmente lúcidas, do material básico referente à filosofia e aos princípios. O autor está bem familiarizado com a literatura específica de seu ramo, fluente na interpretação da teoria e da prática e revela domínio do assunto pela maneira competente e analítica segundo a qual organizou a apresentação desse material. O livro é de valor permanente, tanto para o administrador como para o estudante.

8. *Industrial Management* Richard H. Lansburgh and William R. Spriegel. Third Edition John Wiley & Sons, Inc., New York, 1940. Pp. xi + 666.

Esta é a terceira edição de um conhecido livro do falecido Richard H. Lansburgh, que foi publicado há mais de 20 anos e, nesse meio tempo, se tornou um texto padrão no assunto. A present revisão do trabalho foi preparada pelos autores com o objetivo principal de apresentar uma sã filosofia de administração. Métodos e princípios são considerados à luz de sua aplicação bem sucedida e através da obra fez-se um esforço consciencioso para desenvolver um estado de espírito científico em relação aos problemas de administração. O material apresentado está organizado de maneira excelente e dosado de acordo com sua importância

relativa; foi anexada valiosa bibliografia, classificada por assunto.

9. *Budgetary Control*. James J. McKinsey. Ronald Press Company, New York, 1922. Pp. viii + 474.

Ainda que este trabalho tenha sido publicado em 1922 e muito se tenha escrito sobre orçamento nos últimos 20 anos, a obra do Prof. McKinsey nada perdeu de seu valor com a passagem do tempo; ela ainda deve ser considerada como uma notável contribuição. O autor, cuja morte prematura em 1937 extinguiu uma brilhante carreira de professor, consultor técnico e chefe executivo, era conhecido pelo caráter penetrante de seu pensamento e a duradoura qualidade de suas contribuições à solução dos problemas administrativos. Ele era dotado particularmente da arte de expor, fato que se evidencia com abundância nos seus escritos.

10. *Personnel Management*. Walter Dill Scott, Robert C. Clothier, Stanley B. Mathewson and William R. Spriegel. Third Edition, McGraw-Hill Book Company, New York and London, 1941. Pp. xii + 589.

Já agora em sua terceira edição, essa obra é um texto de reconhecido valor no campo que pretende estudar. Dois ilustres pioneiros da exploração científica de problemas de pessoal, os Drs. W. D. Scott e R. C. Clothier, os quais se tornaram mais tarde os administradores de famosas universidades, foram os responsáveis pela preparação do texto original, publicado em 1923. A segunda edição foi feita por Stanley B. Mathewson e a atual se beneficiou da colaboração do Dr. Scott e do Dr. Spriegel. Para a última revisão, foram feitas várias pesquisas quanto aos métodos adotados em cerca de 231 companhias, e os resultados serviram para orientar as conclusões dos autores. Os estudantes acharão esse livro rico de material básico, estimulante na apresentação dos princípios e práticas e dominado por uma atitude amplamente construtiva referente aos problemas de importância vital nele discutidos.

11. *Functions of the Executive*. Chester I. Barnard. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1938. Pp. xvi + 334,

O estudo e o domínio desse livro consistem um desafio intelectual. Preparado originariamente para uma série de palestras no Instituto Lowell,

em Boston, esse material foi revisto mais tarde e ampliado até à forma definitiva com que foi finalmente publicado. O autor, proeminente chefe executivo de empresas de utilidade pública, com vários anos de experiência no trato e observação dos problemas de organização, trouxe ao tema desusados poderes de síntese e a faculdade de harmonizar, de modo eficiente, seus aspectos práticos e teóricos. A largueza de perspectiva que possui o autor, habilitou-o a considerar uma valiosa messe de conhecimentos que lhe fortalece a orientação preconizada.

12. *The Art of Leadership*, Ordway Tead. MacGraw-Hill Book Company, New York and London, 1935. Pp. xi + 308.

Destinado ao exame de "uma arte relativamente inexplorada", este trabalho, de um ilustre educador, autor e intérprete de administração, é de tanta significação para os nossos dias quanto o foi à época de sua publicação, há 10 anos atrás. Liderança continua a ser, talvez, o nosso único e mais urgente problema, tanto na indústria quanto nos outros setores de vida. Encontramos no livro uma contribuição para a compreensão do seu significado e métodos, escrita com perspectiva e convicções derivadas de profundo estudo e larga experiência. Nenhum leitor pode fechar o livro sem a sensação de que se enriqueceu com a absorção dos produtos da análise incisiva e sábia de fatores imponderáveis, mas capitais em administração.

INDICAÇÕES

IDÉIAS E PENSAMENTOS DE TAVARES BASTOS

LUIZ PINTO — Rio — 1946.

Luiz Pinto é um distinto intelectual paraibano que vem dedicando as suas atividades desde muito, especialmente, a questões de crítica histórica. Autor de vários livros que têm sido recebidos, com aplausos, pelo público, acaba de lançar recentemente, pela Editora Minerva Ltda., Rio, mais um trabalho de interesse atual — *Idéias e Pensamentos de Tavares Bastos*.

Ninguém deve desconhecer a importância da obra deste grande brasileiro que se preocupou, com carinho, dos problemas político-sociais do

Brasil. Para todos eles Tavares Bastos mostrou-se expositor claro e crítico penetrante, ao mesmo tempo que para cada um apresentou uma solução que auscultasse a realidade brasileira. Luiz Pinto mostra-nos, de início, o valor e a atualidade das idéias de Tavares Bastos, considerando, com justeza, que a divulgação destas, na hora presente, "constitui um dever do mais puro nacionalismo..."

Após fazer oportunas considerações sobre o pensamento do ilustre sociólogo patricio, onde considera que o seu pensamento se encontra distribuído em três de seus livros: *Cartas do Solitário*, *O Vale do Amazonas*, e *A Província*, o crítico e historiador passa à transcrição de trechos dessas obras. Ai, então, temos, ao vivo, as idéias de Tavares Bastos: temas que ele abordou com firmeza, e, mais do que nunca, hoje, merecem ser trazidos a debate, porque são, na sua grande maioria, os problemas do Brasil de agora. Dentre eles, destacam-se assuntos como estes: a questão da centralização administrativa, o estudo do valor econômico do vale do Amazonas e o aproveitamento do mesmo, a autonomia da província, o Congresso, sistema de garantias individuais, instrução pública, imigração, etc. Nem é preciso insistir mais nessa notícia: esses temas deverão ser motivos de urgente apreciação e debate pelos constituintes que ora trabalham na renovação política brasileira. Tavares Bastos será, sem dúvida, um dos pontos de referência dessas necessárias preocupações dos nossos governos. Luiz Pinto apresenta-nos, assim, um livro da mais franca atualidade pelo conteúdo social e econômico que encerra.

REVISTA DE DIREITO MUNICIPAL

Sob esse título, o Bel. Ives Orlando Tito de Oliveira lança o 1.º número de uma revista especializada em Direito Municipal. A idéia é digna dos maiores encômios, tanto pelo seu sentido patriótico, quanto pelo seu valor prático.

O problema dos Municípios tem sempre recebido um tratamento político. Torna-se necessário criar uma consciência prática do valor que representa a célula-mater de uma federação. Daí a presente Revista tratar de urbanismo, doutrina, jurisprudência e legislação, fornecendo dessa ma-

neira instrumentos para fomentar o conhecimento da moderna ciência municipal.

Divulgando as funções específicas do Município, estabelecendo bases reais para o princípio da autonomia municipal, a Revista que ora acabamos de receber, constitui um excelente trabalho para os estudiosos da matéria.

Como explica pelas palavras iniciais do presente número da publicação,

"a idéia de uma Revista especializada de Direito Municipal visa, acima de tudo, contribuir para pôr em destaque os modernos problemas que dizem respeito aos Municípios, tanto no seu aspecto político, como, também, no administrativo. Nada ambicionamos, senão contribuir para criar uma consciência de estudiosos de assuntos municipais, pois a matéria está muito incipiente entre nós brasileiros, em face do desenvolvimento existente em outros países civilizados, tais como América do Norte, Argentina, Equador, Cuba, etc.

O princípio da autonomia municipal tem sido até hoje um postulado romântico, sem conteúdo, sem consistência, tratado sempre no sentido político, abstratamente, desde que, os nossos municípios, arrecadam 9 % das rendas públicas, enquanto nos Estados Unidos, a arrecadação é de 54 %! Defendemos uma verdadeira autonomia dos municípios, uma autonomia em bases reais, tendo as Comunas um poder de arrecadação eficiente, segundo uma discriminação efetiva das rendas públicas, da União, dos Estados e dos Municípios.

Como conseguiremos fomentar uma consciência pública de conhecedores da moderna ciência municipal? Será, porventura, apenas, dispondo nas leis que os municípios são autônomos em tudo quanto seja de seu peculiar interesse? Não. Torna-se necessário que haja uma positiva declaração legal das funções específicas do Município, como, por exemplo, acontece, com os municípios Norte Americanos, tal como ensina o Prof. Frederico Hermann Jr. citando o Lent D. Upson, do "Bureau Government Research", de Detroit, e que podem ser divididas em dois grupos:

A) SERVIÇOS DIRETOS AO PÚBLICO

B) FUNÇÕES INDIRETAS OU DE SUPERINTENDÊNCIA.

A) SERVIÇOS DIRETOS AO PÚBLICO:

No Campo do Desenvolvimento Cultural:

1. para promover instrução
2. para oferecer serviços de bibliotecas
3. para proporcionar serviços de arte
4. para proporcionar recreação
5. para proporcionar parques e bulevares.

No Campo do Contrôlo Social e Físico:

6. assistência a indigentes
7. para prevenir e reprimir doenças
8. para prevenir e reprimir conduta anti-social
9. para prevenir e dominar fogo
10. para corrigir ofensores
11. para planificar o desenvolvimento da cidade
12. para regular as construções
13. para regular o tráfego.

No Campo dos Serviços de Utilidade Pública:

14. para abastecer de água
15. para proporcionar ou regular calor, luz e força

16. para proporcionar estradas radiais
17. para proporcionar ou regular transportes públicos
18. para coleta de desperdícios e sua aplicação
19. para serviço de esgoto
20. para regular o abastecimento de gêneros criando mercados.

B) FUNÇÕES INDIRETAS OU SUPERINTENDÊNCIA

1. para corrigir eleições
2. para consulta e assistência legal.
3. para controle do pessoal
4. para coletar propriedades para fins de taxaço
5. para planificar, controlar e verificar finanças
6. para cobrar, salvaguardar e desembolsar dinheiros públicos
7. para transportar funcionários e materiais
8. para comprar materiais (se centralizado)
9. para vigiar e conservar os próprios municípios.

A "Revista de Direito Municipal" tratará de administração, urbanismo, doutrina, jurisprudência e legislação. Aceita a colaboração de todas as profissões liberais, porque, como muito bem acentua o Prof. Alcides Greca, "a ciência do urbanismo se concretiza, numa ampla cultura que toma seus elementos da Engenharia, do Direito, da Medicina, da Economia Política, da Sociologia e da Arte".

INSIDE INFORMATION

HOW THE NATION'S SERVICES WORK

Com essa publicação, a Odhams Press Limited Long Acre, London, oferece um interessante guia para o conhecimento das mais famosas instituições britânicas e de como funcionam no mundo atual.

Os quatorze artigos nela contidos, escritos por técnicos nos referidos assuntos, visam explicar, de modo simples e claro, os serviços que as instituições desenvolvem a fim de proporcionar bem estar, conforto, segurança, satisfação, comodidade, etc., aos cidadãos.

Dessa maneira, êle dá informações sobre :

- I — O Estado e seu mecanismo
- II — O Serviço Civil
- III — O governo local nas cidades e municípios
- IV — As taxas e os impostos
- V — O direito penal inglês e as cortes
- VI — O trabalho da polícia
- VII — O correio britânico
- VIII — O rádio e sua organização
- IX — O trabalho numa redação de jornal
- X — As estradas de ferro e suas atividades
- XI — Os bancos e o sistema bancário

XII — A bolsa de valores

XIII — As funções de um hospital

XIV — O sistema educacional inglês.

Tôda essa matéria é complementada pela apresentação de 180 fotografias, o que torna mais agradável ainda a leitura desse livro.

THE INTERNATIONAL CIVIL SERVICE OF THE FUTURE

EGON F. RANHOFEN — WERTHEIMER

O presente artigo de Raushofen-Wertheimer é de grande oportunidade nêsse período de após guerra em que a necessidade de reconstrução político-econômico-social impõe a criação de organizações internacionais.

Estudando especialmente o problema de liderança e de pessoal, o autor emite, com boa fundamentação, o seu julgamento de que a qualidade de liderança, e não o conhecimento técnico, determinará em maior grau a eficiência das agências internacionais. Confirma assim a teoria amplamente aceita de que o chefe deve ser sobretudo um administrador.

A experiência da 1.^a Liga das Nações provou ser possível estabelecer um serviço civil internacional. Há, todavia, uma série de problemas que devem ser analisados e solvidos, a fim de que se evitem as deficiências observadas com aquela experiência. O autor analisa pormenorizadamente êsses diversos itens, estuda problemas de administração de pessoal e sugere bases para a formação do serviço civil internacional do futuro.

Assim, êste trabalho que, aliás, constitue o capítulo IX do livro de Leonard D. White — Civil Service in Wartime — apresenta fácil e proveitosa leitura para os estudiosos de administração.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Opinion — Civil Service — Vol. 23 — n. 269 — February, 1946 — London.

The Highway — Published by the Workers' Educational Association — October, November, December, 1945 — February, March, April, 1946 — London.

The Journal of The American Dental Association — Volume 33 — Number 5 — march, 1 — march, 15 — 1946 — Chicago.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 29 — March, 1946 — no. 3 — London.

Agenda — A Quarterly Journal of Reconstruction — Volume III — no. 4 — November 1944 — London.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano IX — N.º 2 — fevereiro, 1946 — Rio.

O Dia do Índio — As comemorações realizadas em 1944 e 1945 — Conselho Nacional de Proteção aos Índios — 1.º Volume — Publicação n.º 100 — 1946 — Rio.

Paraná Judiciário — Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. XLIII — Fasc-III-IV — março e abril — 1946 — Paraná.

Catálogo Geral das Publicações da Comissão Rondon e do Conselho Nacional de Proteção aos Índios — Publicação n. 96 — 1946 — Rio.

A Cerâmica da tribo Uaboi dos Rics Trombetas e Jamurda — (Contribuição para o estudo da arqueologia pré-histórica do Baixo Amazonas) pe'o Dr. João Barbosa de Faria — Publicação n. 89 — 1946 — Rio.

The Management Review — Volume XXXV — N. 3 — March, 1946 — New York.

Boletim — Serviço Médico Nacional de Empleados — Año I — Febrero, 1946 — no. 3 Santiago de Chile.

Boletim (The Municipal Digest of the Americas) — Publicacion mensual de la Comission Panamericana de Cooperacion Intermunicipal — Año VII — Enero, Febrero, Marzo, 1946 — nos. 1-2-3 — La Habana — Cuba.

Boletim Medico Social — Caja de Seguro Obligatorio — Año XIII — nos. 136, 137 — Enero-Febrero de 1946 — Santiago de Chile.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — n.ºs. 62, 63 — fevereiro e março — 1946 — Rio.

Revista do Clube de Engenharia — N. 115 — março de 1946 — Vol. XIV — Rio.

Health Education Journal — No. 2 — Vol. IV — April 1946 — London.

The Civil Service Argus — Nos. 3, 4 — March, April, 1946 — Vol. XXII — London.

International Conciliation — no. 419 — March, 1946 — New York.

Planning — Nos. 244, 245, 246 — January, February, March, 1946 — London.

Adult Education After The War — A Report of an Enquiry made for the British Institute Of Adult Education — London.

A Modern Guide To The Civil Service — By L.C. White, General Secretary, Civil Service Clerical Association — London.

Current List of Medical Literature — No. 9-bis — August, 31, 1945 — Vol. 9 — Nos. 8, 9, 10 — February, 22 — March, 1 — March, 8 — 1946 — Vol. 10 — Washington D.C.

Industrial Welfare and Personnel Management — Published by Industrial Welfare Society — March — April 1946 — London.

The Sociological Review — Journal of the Institute of Sociology — Numbers one and two — January-April, 1943 — Numbers three and four — July-October, 1943 — London.

Bulletin — American Library Association — No. 3 — March, 1946 — Vol. 40 — Chicago.

Education — No. 6 — February, 1946 — Volume 66 — Massachusetts.

Standardization — Industrial — February-March, 1946 — no. 2/3 — Vol. 17 — New York.

Catalog of American Standards — American Standards Association — New York.

Leitura — Crítica e informação bibliográfica — n. 38 — fevereiro, março, 1946 — Rio.

Boletim Econômico — N.ºs. 1 e 11 — 1946 — Ministério das Relações Exteriores — Rio.

Legislação do Trabalho — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Órgão oficial do Instituto de Direito Social — N.ºs. 101, 102, 103 — Setembro, Outubro-Novembro — 1945 — Vol. IX — N.º 105 — Janeiro, 1946 — Vol. X — São Paulo.

Trabalho e Seguro Social — Ano IV — n.ºs. 1 e 2 — Vol. XI — Janeiro e fevereiro — 1946 — Rio.

Engenharia — Publicada pela Editora Técnica Ltda. sob os auspícios do Instituto de Engenharia — N.º 44 — Ano IV — Vol. IV — abril, 1946. — São Paulo.

Revista Rotaria — Marzo, 1946 — n. 3 — Tomo XXVI — Illinois.

Boletim da Divisão Jurídica — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Legislação — n.º XCIII — Janeiro, 1946 — Volume XVI — Rio.

A imunidade tributária recíproca do art. 32, c da Constituição Federal — Paulo Barbosa de Campos Filho — Tese oferecida ao Congresso Jurídico Nacional realizado no Rio de Janeiro — 1946.

Revista de La Union Industrial Argentina — Año LIX — n.º 927 — Marzo de 1946.

Boletim da Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio — Outubro a Dezembro — 1945 — Pernambuco.

The Ministry of Labour Gazette — nos. 2 — 3 — February — March — Vol. LIV — London.

Municipal Journal — Local Government Administrator — Nos. 2.765, 2.768, 2.769, 2.772, 2.773 — January, 25 — February, 1 — February, 15 — February, 22 — March, 8 — March, 15 — March, 22 — 1946 — Vol. 64 — London.

Inapiários — n. 95 — Março de 1946 — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Rio.

União dos Viajantes — Boletim da Soc. União dos Caixeiros Viajantes do R. G. do Sul — Ano XIV — n. 5 — Santa Maria — R. Grande do Sul.

Revista do IRB — Instituto dos Resseguros do Brasil — n. 36 — Ano VII — abril de 1946 — Rio.

Agricultura e Pecuária — Revista de divulgação e estudos — Ano XVII — n.º 274 — Fevereiro 1946 — Rio.

Nação Brasileira — Ano XXIV — Abril de 1946 — N. 272 — Rio.

Revista das Estradas de Ferro — (Transportes, Comunicações, Indústria, Comércio, Economia e Finanças) — Ano XXII — n. 460 — março de 1946 — Rio.

Direito — Doutrina — Legislação — Jurisprudência — Ano VI — Setembro-Outubro — Vol. XXXV — Rio.

Revista Militar Brasileira — Secretaria Geral do Ministério da Guerra — Ano XXXIII — ns. 1, 2, 3 e 4 — Janeiro a dezembro de 1945 — Vol. XLII — Rio.

Legislação do Ministério da Educação e Saúde — Março de 1944 — Rio.

Serviço Social — Ano VI — Março de 1946 — n. 40 — São Paulo.

Realidade Financeira de Alagoas — Relatório sobre a proposta orçamentária para 1946 — 1945 — Maceió.

Catálogo da Seção de Mineralogia do Museu "Julio de Castilhos" — História Natural — 1945 — Rio Grande do Sul.

Revista de Direito Municipal — Fasc. 1 — Ano 1 — Vol. I — Bahia.

Lei Orgânica do Extranumerário — Decreto-lei estadual n. 3.136 de 25 de janeiro de 1946 — Maceió — (D.S.P.).

São Lourenço Cidade Recreio — por Martins de Andrade — Rio.

La Mujer En La Industria Norteamericana — Carolyn Bernhard — Instituto Social de La Universidad N. Del Litoral — Seccion Museo — n. 3 — 1946 — Santa Fe, R. Argentina.

Revista dos Tribunais — Doutrina, Jurisprudência e Legislação — n. 4 — Vol. 37 — Janeiro e fevereiro de 1946 — Bahia.

Revista Ceres — Agricultura, Veterinária, Indústrias Rurais — N. 35 — Setembro e outubro de 1945 — Volume VI — Viçosa — M. Gerais.

Boletim da Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio — Outubro a dezembro de 1945 — Recife — Pernambuco.

Boletim Oficial da Seção de São Paulo — Ordem dos Advogados do Brasil — n. 46 — Ano XII — outubro, novembro, dezembro — 1945 — Separata n.º 12, contendo o Quadro Geral dos Inscritos em 31 de Dezembro de 1945 — 1945 — São Paulo.

Boletim Judiciário do Estado do Rio de Janeiro — Fascs. 154, 155 e 156 — Vol. XXIX — Janeiro, fevereiro e março de 1945 — Niterói.